

El Sistema de Inspección de Trabajo en Perú: El rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores (2019-2020)

*The Labor Inspection System in Peru:
The role of the Regional Intendancy of SUNAFIL San Martin in the
compliance with the payment of social benefits to workers
(2019-2020)*

Por Elsa Mavila Ramírez Pinedo*

Fecha de Recepción: 15 de enero de 2023.

Fecha de Aceptación: 13 de marzo de 2023.

RESUMEN

Este artículo de investigación expone los resultados de la evaluación a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) del país de Perú en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores, siendo el escenario de estudio la Intendencia Regional de SUNAFIL en la región de San Martín. Se trata de una investigación con un enfoque cualitativo, tipo básica y diseño no experimental, teniendo como participantes a los sujetos que intervienen en cada etapa del sistema de inspección de trabajo. Se obtuvo como conclusión que el rol resultó poco significativo para el trabajador siendo un porcentaje mínimo el de los trabajadores beneficiados,

ya que, principalmente su rol es de ser un ente fiscalizador y sancionador; imponiendo sólo una multa al empleador de acuerdo a la tabla establecida en el Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo.

Palabras clave: *Sistema, Inspección de Trabajo, Beneficios Sociales, SUNAFIL.*

ABSTRACT

This research article exposes the results of the evaluation of the National Superintendency of Labor Inspection (SUNAFIL) of the country of Peru in compliance with the payment of social benefits to workers, being the scenario of study the Regional Intendancy of Sunafil in the region. of San Martin. Research with

* Doctora en Derecho, con Maestría en Administración de Negocios y Abogada por la Universidad César Vallejo del país Perú. Docente Universitario en la Universidad Nacional de San Martín. Correo electrónico: eramirez@unsm.edu.pe

a qualitative approach, basic type and non-experimental design, having as participants the subjects that intervene in each stage of the labor inspection system. It was obtained as a conclusion that the role was insignificant for the worker, with a minimum percentage of the workers benefited, since, mainly, their role is to be a supervisory and sanctioning entity; imposing only one fine on the employer according to the table established in the Regulations of the General Labor Inspection Law.

Keywords: *System, Labor Inspection, Social Benefits, SUNAFIL.*

Introducción

Con la experiencia de los años, se ha demostrado que en Perú existe un alto índice de incumplimiento de obligaciones laborales, pese a que el artículo 23° de nuestra Constitución Política prescribe que el Estado debe proporcionar prioridades de protección en el trabajo, cualquiera sea el tipo o modalidad, prohibiendo cualquier relación de trabajo que impida o limite el disfrute de los derechos constitucionales al trabajo digno. Si bien el trabajo es inherente al hombre, también es cierto que requiere ser tutelado por el Estado; razón por la cual mediante la emisión de leyes laborales y de la creación de entidades supervisoras de su cumplimiento, se pretendió exigir y defender el respeto de los derechos fundamentales del trabajo.

En la década de los 70, la inspección adquirió una estructura propia con el D.S. N°003-71-TR; luego, en tres clases se dividió a las inspecciones (ordinarias, especiales y por denuncia) mediante el D.S. N°003-82-TR. No obstante, con el D.L. N° 910 se unificó y se sistematizó todas las normas diversas proporcionadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), en bien de las inspecciones propiamente dichas y la defensa del trabajador. Con la entrada en vigencia de la Ley N° 28.806 (Ley General de la Inspección del Trabajo) el 22 de julio de 2006,

se pudo regular sustantivamente la inspección laboral, su organización, sus atribuciones y competencias, en virtud al Convenio N°81 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En esa línea, el 15 de enero del 2013, mediante la Ley N° 29.981 se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) como un órgano técnico especializado, responsable de la promover, vigilar y garantizar el cumplimiento del marco jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, asimismo, tuvo como fin el proporcionar asistencia y asesoría técnica, realizando investigaciones y proponiendo sobre dichas materias, la emisión de normas. Anteriormente, se le atribuía esas competencias al MTPE y a los Gobiernos Regionales. No obstante, se establece la transferencia de competencias a la SUNAFIL de forma progresiva mediante Decreto Supremo N° 003-2013-TR. Es por ello que, con la finalidad de intensificar la fiscalización del trabajo en el país, el 16 de mayo del 2019, abrió sus puertas la décimo séptima Intendencia Regional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) en la ciudad de Tarapoto, región San Martín. El funcionamiento de esta nueva intendencia regional se dio en el marco de un proceso de fortalecimiento del sistema de inspección de trabajo, con el fin de verificar el cumplimiento de las condiciones y derechos laborales. Uno de los aspectos básicos e importantes en toda relación laboral es el pago de los beneficios sociales entendidos estos, según Dolorier Torres (2014), como aquellos ingresos que recibe el trabajador con motivo de las labores prestadas a favor del empleador. Sin embargo, es importante cuestionarnos si realmente la finalidad por la cual fue creada la SUNAFIL se ve evidenciado en los procesos inspectivos, ya que el fin no radica principalmente en multar y sancionar, sino en la erradicación de los abusos laborales, el mantenimiento de las condiciones de trabajo digno y el cumplimiento de la normativa sociolaboral

acorde a la nuestra legislación. Por ello, en el presente artículo de investigación se describirá cuál fue el rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores en el periodo 2019-2020.

Bases teóricas

Dentro de las teorías sobre el Sistema de Inspección de Trabajo, tenemos a la Teoría de la disuasión y sus críticos, defendida por Becker y estudiada por Bensusán (2009), que es un modelo angloestadounidense que refiere, según un estudio realizado, al cumplimiento de las normas que se da cuando existe un riesgo alto de ser sancionadas por la autoridad competente al ser descubierta. El principal fundamento de esta teoría es el temor a la sanción o pena que pueda imponerse a los posibles transgresores por parte de la administración pública. Este temor a la sanción se convierte en una herramienta e instrumento básico para el rol de fiscalización que ejercen los Estados.

Otra teoría del sistema de inspección de trabajo es la Sanción como ejercicio de jurisdicción. Según Soto (2008), el imponer un castigo a otra persona significa sancionar, para lo cual necesariamente debe efectuarse un “juicio” de reproche para determinar que la persona responsable ha vulnerado algún derecho o mandato. Dicho juicio debe ser racional, ya que se necesita escuchar los fundamentos de defensa del infractor, requiriendo que la persona a cargo del juicio sea imparcial y no tenga intereses con las partes, reuniendo cualidades de un “juez”. En ese sentido, se considera que los funcionarios de la Dirección de Trabajo ejercen funciones jurisdiccionales.

La teoría del Deber de Protección al Trabajador mediante la Inspección significa para la OIT (2006), que la inspección de trabajo debe cobrar un mayor protagonismo en el cumplimiento de la legislación laboral, para lo cual se requiere una inspección eficaz y sólida no sólo para proteger, sino para prevenir y ob-

tener una mejor productividad en el trabajo, lo cual será de beneficio general.

En la teoría de la Discrecionalidad y Arbitrariedad, según Tirado (2011), la potestad de fiscalización tiene una característica doble: por una parte, discrecional al momento de iniciar y aplicar; y, por otra parte, como una potestad reglada en la ejecución. Es decir, la Administración puede disponer de sus recursos (económicos, técnicos, humanos) con un margen de apreciación, para desarrollar su potestad y facultad de fiscalización, para lo cual debe existir previamente una planificación.

La Teoría del cumplimiento negociado/ pedagógico recopilada por Hawkins citado por Bensusán (2009) nos habla de un escenario de normas laborales promulgadas en Latinoamérica. Este modelo latino, tiene como ventaja principal brindar al inspector la posibilidad de que aplique la discreción para analizar las desventajas y ventajas de cada caso en concreto, ello a través del contacto directo y percepción de las condiciones y parámetros de la empresa y el de sus trabajadores.

Finalmente, la teoría del burócrata de a pie defendido por Lipsky (2011) precisa que el burócrata y su actuación debe enmarcarse y cimentarse sobre altos niveles de discrecionalidad al momento de aplicar el marco normativo vigente y de las autoridades sobre su autonomía. De esta manera, la actuación del funcionario podrá darse con un margen y nivel de discreción que se base en normas, leyes y que los actores interactúen. En ese sentido, las funciones de los burócratas se van ir construyendo con la interacción social; es decir, esa cercanía y encuentro entre el funcionario y el ciudadano, lo cual refleja como realmente debe experimentar la sociedad al Estado.

Bases conceptuales

Sistema de Inspección de Trabajo: la Ley General de Inspección de Trabajo (Ley N° 28.806) en su artículo 1°, define a la inspección de Trabajo como un servicio público que

actúa como un sistema integrado, polivalente y único, que abarca un conjunto y grupo de servicios públicos y órganos estructurados mediante herramientas y normas legales para lograr una fiscalización adecuada en las diversas materias que son: seguridad y salud en el trabajo, relaciones laborales, colocación, formación para el trabajo y promoción del empleo, migración, seguridad social, trabajo de extranjeros y otras materias.

Intendencias Regionales: una intendencia regional es un órgano desconcentrado responsable de supervisar y dirigir dentro de su ámbito territorial, que se desarrolle, se programe y ejecute en las diversas acciones y actuaciones inspectivas existentes de fiscalización laboral, brindando asistencia técnica y orientación; así también vigilar y supervisar los diversos procedimientos sancionadores. Tiene como función coordinar con los órganos internos de administración de la SUNAFIL las actividades relativas al normal funcionamiento de la intendencia. Finalmente, respecto al procedimiento administrativo sancionador, en segunda instancia los Intendentes Regionales resuelven. Por otra parte, el intendente regional resuelve el recurso de queja presentada por denegar el recurso de apelación (Rodríguez & Toyama, 2019).

Fiscalización Laboral: según la OIT (2016), aquella función pública que verifica que se cumplan las normas laborales se debe entender como inspección de trabajo. Teniendo como principal función persuadir y convencer a las personas lo necesario que es cumplir la ley en el lugar de trabajo, mediante medidas educativas, preventivas y si es necesario coercitivas. Dos aspectos cubren la fiscalización laboral: por un lado, hay un contacto directo con el personal de la empresa y el inspector; y, por otro lado, tenemos la revisión de los documentos, conforme lo señala Toyama & Rodríguez (2019).

Rol del Inspector: un inspector de trabajo es un servidor público que para cumplir

su función inspectiva, se encuentra investido de autoridad. Así, por medio de SUNAFIL y gobiernos regionales, el Poder Ejecutivo desarrolla su función vigilante del cumplimiento de las leyes laborales. Los actos que realiza un inspector de trabajo merecen fe, ya que gozan de autonomía funcional y técnica al momento de desarrollar el procedimiento de inspección, siendo del procedimiento sancionador su primera etapa. (Toyama & Rodríguez, 2019).

Actuaciones Inspectivas: previo al procedimiento sancionador, la autoridad inspectiva realiza una etapa, en el que debe revisar la documentación de índole laboral, a fin de verificar si el empleador cumple o no con el marco normativo laboral, así pues, si se identifica algún tipo de infracción, se toman medidas para proteger y dar cumplimiento a la norma. Las actuaciones inspectivas se inician mayormente por la presentación de una denuncia o de oficio, así también, por una solicitud de otros organismos del sector público o de la jurisdicción; para lo cual, se emite una orden de inspección conteniendo las materias a verificar mediante visitas de inspección, comparecencias o comprobación de datos (Toyama y Rodríguez, 2019).

Orden de Inspección: con la finalidad de designar a inspectores o inspectores para verificar materias en el marco del derecho laboral, es que se emiten las órdenes de inspección. En dicha orden se establece el plazo que tienen los inspectores para ejecutar las diligencias inspectivas, el cual no supera los 30 días hábiles, salvo exista una prórroga autorizada. Esta orden es escrita y con una secuencia única numérica, dando origen al expediente de inspección. (Toyama y Rodríguez, 2019).

Medidas de Requerimiento: con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo es que se emiten las medidas de requerimiento, luego de analizar los hechos los documentos proporcionados por el empleador, determinando con ello, el sustento de

la existencia de una infracción laboral. Como ejemplo de medidas de requerimiento tenemos el que se ordene al empleador el registro de un trabajador en la planilla electrónica, el que se abone su remuneración y demás beneficios sociales que se encuentran pendientes de pago, etcétera (Toyama y Rodríguez, 2019).

Informe Interno de Inspección: si el Inspector de trabajo cumplió con la verificación de las materias señaladas en la orden de inspección y si no detectó infracción alguna, emite un informe de inspección luego de llevar a cabo las actuaciones inspectivas. Este informe es diferente al acta de infracción, ya que se elabora para poner en conocimiento a la autoridad inspectiva (Subintendencia de Actuaciones Inspectivas) el resultado de sus actuaciones de investigación, pero en ningún momento se notificará al sujeto inspeccionado. Caso contrario sucede con el acta de infracción, el cual debe ser notificado al empleador y trabajador afectado respecto a las infracciones detectadas y sanción propuesta (Toyama y Rodríguez, 2019).

Acta de Infracción: las verificaciones y consecuencias respecto al incumplimiento de la normativa laboral se registran en un documento llamado acta de infracción. En dicha acta, las actuaciones de los inspectores se formalizan y se presumen ciertos, salvo las pruebas que el empleador pueda presentar en la defensa de sus intereses y derechos. La elaboración de este documento significa el inicio del procedimiento sancionador.

Rol de la Subintendencia de Actuación Inspectiva (SAI): aquella unidad orgánica de ejecutar y programar las actuaciones inspectivas se le conoce como la Subintendencia de Actuación Inspectiva, quien tienen como función calificar las denuncias presentadas, para luego emitir el orden de inspección, señalando el inspector o equipo de inspectores que realizarán la investigación. Por otro lado, la SAI hará la evaluación del acta de infracción, luego gestionará la notificación de la imputación de

cargos, para finalmente emitir el informe final de instrucción. Es responsable de toda la fase de instrucción del procedimiento administrativo sancionador (Toyama y Rodríguez, 2019).

Fase Instructora: en esta etapa se realiza el acta de infracción y su contenido, el mismo que es emitido por el inspector de trabajo, ya que se considera una etapa previa a la sancionadora. Luego se dispone la redacción de la imputación de cargos el cual se notificará junto con el acta de infracción previamente evaluada. Luego de notificada, se tiene el plazo no mayor a diez (10) días hábiles, para que el SIAI emita el respectivo informe final de instrucción, sea con la presentación de descargos o sin él, (Toyama y Rodríguez, 2019).

Informe Final de Instrucción: el documento que contiene la evaluación de existencia o no de infracción es el informe final de instrucción, el cual debe contener las siguientes características: motivación para determinar las conductas que constituyen infracciones, con la respectiva norma y la sanción como puesta; y, por otro lado, para su elaboración se requiere ponderar los medios probatorios, hechos constatados y descargos presentados que sustentan la conducta infractora y la graduación de la propuesta de sanción, incluyendo la causalidad y antijuricidad (Toyama y Rodríguez, 2019).

Rol de la Sub Intendencia de Resoluciones (SIRE): aquella unidad orgánica que se encarga del procedimiento administrativo sancionador es la Sub Intendencia de resolución. Quien resuelve el procedimiento sancionador en primera instancia es el sub Intendente de resolución, para lo cual emitirá resoluciones u otros actos administrativos (resoluciones de trámites, concesorios de apelación y otros) en concordancia con la vigente normativa y el marco de sus competencias. La emisión de esta resolución tendrá en cuenta las actuaciones inspectivas en el procedimiento, como base para imponer alguna sanción o de correspon-

der, archivar el procedimiento. El plazo para resolver y emitir una resolución es no mayor a quince (15) días hábiles de culminar el plazo de presentación de descargos el sujeto inspeccionado. (Toyama y Rodríguez, 2019).

Fase sancionadora: la fase sancionadora inicia cuando se hace de conocimiento el informe final de instrucción, normalmente se traslada con una resolución de trámite de la Sub Intendencia de Resolución, otorgando el plazo de cinco (5) días hábiles para que el empleador presente sus descargos. Se toma en cuenta todas las actuaciones en el procedimiento, a fin de que la autoridad sancionadora emita la resolución conteniendo una multa o archivando el procedimiento. En esta fase, sólo corresponde pronunciarse respecto a los hechos analizados por la autoridad instructora. Por ello, la sanción a imponer se determinará en base a lo que el informe final de instrucción refleje, estableciendo la calificación de las infracciones (graves y muy graves) y la graduación de las mismas (Toyama y Rodríguez, 2019).

Resoluciones de Sub Intendencia: la resolución de Subintendencia (archivo o de

sanción) que emitirá la autoridad sancionadora debe realizarse en un plazo que no supere los quince (15) días hábiles de vencido el plazo para presentar los descargos de parte del empleador. Emitida la resolución de Sub Intendencia, la misma será notificada al sujeto inspeccionado, el cual tendrá la posibilidad de presentar en un plazo de quince (15) días hábiles su recurso de apelación a fin que sea evaluado por la intendencia (Toyama y Rodríguez, 2019).

Resultados y Discusión

1. Análisis y discusión de las Entrevistas a los Participantes

Objetivo General: *Evaluar el rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores en el periodo 2019-2020.*

En relación al objetivo general, se aplicó el instrumento de la entrevista a los inspectores y especialistas legales de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín de la siguiente manera:

Tabla 1:
Entrevista a los participantes

Cargo	Nombre y Apellidos
Inspector 1	Jim Vásquez Caro
Inspector 2	Herman Sánchez Ramírez
Inspector 3	Víctor Delgado Bautista
Inspector 4	Pablo Hurtado López
Inspector 5	Diego Alonso Piña Jaramillo
Inspector 6	Daniel Andrés Poma Canazas
Inspector 7	Roy Richmond Rojas López
Inspector 8	Rommel Bocanegra Rodríguez
Especialista Legal 1 SIAI	Patrick Neil Pinedo Torres

Especialista Legal 2 SIAI	Ofelia Cassandra Talledo León
Especialista Legal 1 SIRE	Milagros María Bermúdez Flores
Especialista Legal 2 SIRE (Sub Intendente de Resoluciones)	Manuel Alexander Herrada García

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la pregunta 1: *¿Qué entiende la SUNAFIL por beneficios laborales?*

Los entrevistados coincidieron en indicar que son conceptos y derechos legalmente reconocidos a los trabajadores (legales, contractuales y colectivos) que se derivan de la existencia de una relación laboral con el empleador, los cuales están regulados por la legislación peruana para mejorar la calidad de vida. Dentro de ellos, los más conocidos son la remuneración, la compensación por el tiempo de servicios, vacaciones, la gratificación, utilidades, asignación familiar, etcétera. Lo mencionado coincide con lo señalado por Díaz (2014) al establecer que estos beneficios son de carácter obligatorio, otorgados por Ley, por decisión unilateral del empleador, por establecerse en el contrato de trabajo, por convenio colectivo, etcétera. Asimismo, en este extremo consideramos importante traer a colación lo que establece Toyama (2011), al indicar que los beneficios sociales son de índole meramente patrimonial, que recibe el trabajador por su misma condición, no resultando relevante la periodicidad o el monto de pago, sino su entrega misma por mandato legal y condición de trabajador. Ahora bien, resulta importante precisar que la definición de beneficios laborales no lo establece SUNAFIL, sino el ordenamiento jurídico. Siendo una de las funciones de SUNAFIL la de vigilar y exigir el cumplimiento de las normas reglamentarias, legales, convencionales y condiciones contractuales en materia de relaciones individuales y colectivas de trabajo, entre ellas la de los beneficios laborales.

Respecto a la pregunta 2: *¿Cómo evaluaría el rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín respecto al cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores en el periodo 2019-2020?*

Conforme se aprecia, siete participantes consideran que el rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín respecto al cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores es buena, ello debido a que en la gran mayoría de las oportunidades los empleadores terminan pagando los beneficios por la presión que sienten en el procedimiento de fiscalización laboral. Esto refleja la teoría de disuasión defendida por Becker y estudiada por Bensusán (2009), ya que el principal fundamento de esta teoría es el temor a la sanción o pena que pueda imponerse a los posibles transgresores por parte de la administración pública, convirtiéndose en una herramienta e instrumento básico para el rol de fiscalización.

Por otra parte, cuatro participantes consideran que el rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín respecto al cumplimiento del pago de los beneficios sociales es Regular, debido a que, ante el incumplimiento de pago, sólo se impone una multa a la empresa. Lo demostrado refleja el argumento de los opositores a la teoría de disuasión, en tanto no resulta eficaz ya que muchas empresas no cumplen la norma o conducta porque simplemente no pueden, aun cuando se les imponga sanciones altas contra su patrimonio.

Finalmente, sólo un participante considera que el rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín respecto al cumplimiento del pago de los beneficios sociales es deficiente,

ello en alusión a si analizamos el rol preventivo y el rol sancionador que realiza la SUNAFIL en pro del respeto de los derechos laborales. Respecto al rol preventivo podría evaluarse como eficaz, pues se observa mayor difusión (a través de las orientaciones) y en consecuencia mayor conocimiento de los derechos laborales tanto de los empleadores como de los trabajadores. Ahora, respecto al rol sancionador, verificado el incumplimiento, dicha conducta infractora es mínimamente corregida o subsanada, pues la empresa se vale de estrategias “legales” para evadir el cumplimiento de sus obligaciones, hasta del pago de la multa impuesta. Lo antes mencionado coincide con Rivero (2000), al señalar que la inspección debe ser una actuación de policía preventiva y no únicamente represiva, para lo cual la ley debe dejar un margen amplio de apreciación para su ejercicio, teniendo en cuenta que en un Estado democrático y social de derecho es comprensible la discrecionalidad administrativa. Ahora bien, consideramos importante recalcar que durante el periodo 2019 y 2020 el rol de la Intendencia Regional ha continuado creciendo en cuanto a metas de atención y no se detuvieron durante la pandemia mundial por COVID-19. Sin embargo, cabe mencionar que en un primer momento del año 2020 cuando se declaró la emergencia sanitaria nacional en virtud al D.S. N° 044-2020-PCM, las operaciones de las Intendencias a nivel nacional fueron afectadas por la cuarentena generalizada del personal, existiendo dificultad para iniciar las inspecciones virtuales.

Respecto a la pregunta 3: *Hay quienes señalan que el rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín resulta poco significativo para al trabajador en tanto este no se ve beneficiado ¿Cuál es su posición al respecto?*

Las posiciones están divididas, en tanto algunos consideran que la Intendencia Regional de San Martín lleva poco más de dos años de funcionamiento, bajo esa premisa, el rol es bueno, más todavía considerando que se

vela por el cumplimiento de los derechos de los trabajadores sólo administrativamente. No obstante, otra posición considera que es el rol de la intendencia es una vía legal administrativa que puede o no culminar en una sanción monetaria, cuando el empleador no cumple con el pago de los beneficios sociales, procedimiento que se diferencia con el proceso en la vía judicial, que si ordena el pago de los beneficios sociales de los trabajadores cuando lo corresponda. Asimismo, se debe reconocer que las actuaciones inspectivas que se realizan, así como los actos administrativos que se emiten, constituyen insumo importante en el proceso de reconocimiento de estos mismos derechos, cuando son exigidos en sede judicial.

Lo antes mencionado coincide con Arbulú (2005) al hacer un examen sobre el inicio de primacía de la verdad por medio de la inspección de trabajo, en tanto, la primacía de la verdad está limitada a la decisión elemental de vínculos contractuales laborales, aplicadas en definitiva por el Poder Judicial. Muchos pueden confundir el rol de la intendencia como un ejercicio de jurisdicción, en tanto, conforme señala Soto (2008) el imponer un castigo a otra persona significa sancionar, para lo cual necesariamente debe efectuarse un “juicio” de reproche para determinar que la persona responsable ha vulnerado algún derecho o mandato. Dicho juicio debe ser racional, ya que se necesita escuchar los fundamentos de defensa del infractor, requiriendo que la persona a cargo del juicio sea imparcial y no tenga intereses con las partes, reuniendo cualidades de un “juez”. De esta, manera muchos trabajadores consideran que los funcionarios de la Sunafil ejercen funciones jurisdiccionales, lo cual dista de la realidad. Por otra parte, coincidimos con Vial (2015), al señalar que la organización objeto de análisis es una entidad administrativa del Estado, que especialmente refleja el servicio público no centralizado, por lo tanto la mayoría de sus actos tienen que constantemente regirse al amparo de la legalidad, seña-

lados en los artículos 7° y 6° de la Constitución Política de del Perú, base fundamental y rectora del derecho público, lo cual supone que aquel acto emanado de la organización debería ser reflejar las atribuciones otorgadas por ley y encontrarse encuadrada en la competencia que la misma ley le proporciona. Por ello, el sobrepasar atribuciones que no están conferidas por Ley, se considera abuso de derecho y autoridad.

Finalmente, lo alegado en la pregunta es contradictorio con la investigación de López (2018), quien concluyó que, al aplicar el Sistema de Inspección de Trabajo, esto se relaciona de manera significativa con la satisfacción de los usuarios que tramitan algún procedimiento en la sede de Lima Metropolitana (SUNAFIL); ya que muchos de los trabajadores que realizan trámite en la región San Martín tienen una opinión distinta al considerar poco significativo el rol de la Intendencia regional.

Respecto a la pregunta 4: *¿De qué manera en la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín se aprovecha al máximo los recursos que dispone el sistema de inspección de trabajo para el cumplimiento del pago de los beneficios sociales que se adeuda trabajadores?*

El Inspector 3 indicó que el mejor recurso con el que cuenta la IRE San Martín es el capital humano, es decir sus inspectores, especialistas y todo el personal involucrado con el cumplimiento de pago de beneficios sociales. Por su parte, el Inspector 5 precisó que al tener un presupuesto asignado para el ejercicio de la función inspectiva y al contar con directivas y protocolos de actuación, la IRE SMA aprovecha al máximo sus recursos porque las fiscalizaciones son programadas con anticipación. El Inspector 7, 8 y la Especialista Legal 2 SIAI hacen alusión a la aplicación de las disposiciones vigentes respecto a las cartas de cumplimiento a través del Módulo de Gestión de cumplimiento, como primera medida para el cumplimiento del pago de beneficios sociales; así también las cartas disuasivas. Finalmente,

el Especialista Legal 1 SIAI considera que la fijación de plazos y asignación de *ratios* de productividad establecidas en todo el procedimiento (inspectivo, instructor y sancionador), propicia parcialmente una respuesta rápida al trabajador; ello, por supuesto, visto desde la perspectiva de la atención oportuna al administrado; no obstante, eso no asegura necesariamente un desempeño óptimo de las labores.

En este punto, resulta interesante lo planteado por Requejo (2013) al señalar que existe una intensa necesidad de que el sistema de inspectivo del trabajo realice acuerdos de apoyo interinstitucional con los órganos de Estado, consiguiendo estrategias y unión eficaz en temas operativos, como además para el trueque de datos e información elemental. De esta manera, se reflejará una exclusiva manera de que las fiscalizaciones laborales logren llegar a la mayoría de las personas.

Finalmente, no podemos negar que tanto la Ley General de Inspección de Trabajo como su reglamento ha contribuido normativamente en la regulación del proceso de inspección, delimitando su alcance, modalidades y procedimiento. Esto guarda relación con Julca (2013), al establecer que el rol jurídico del Reglamento de inspección del trabajo en nuestro país, se encuentra regulado apropiadamente reconociendo su importancia con rango legal. Sin embargo, la gran aportación de la Ley N° 28.806 consiste en que las bases constitucionales fueron incorporadas en el método de la tarea de la fiscalización.

Concordamos con Costa (2016) al indicar que el potenciar el sentido garantista del derecho al trabajo incluiría la exigencia de que éste se realice en condiciones dignas y en edad adecuada, para lo cual se debe hacer uso de todos los recursos disponibles en el sistema de inspección de trabajo para lograr el cumplimiento de las normas sociolaborales; y de seguridad y salud en el trabajo. Las respuestas se asemejan a la teoría de Tirado (2011), ya que la Administración puede disponer de sus recursos

(económicos, técnicos, humanos) con un margen de apreciación para desarrollar su potestad y facultad de fiscalización, para lo cual debe existir previamente una planificación.

Respecto a la pregunta 5: *Cuál sería su propuesta para mejorar y fortalecer el rol de la intendencia regional de SUNAFIL San Martín con respecto al cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores?*

En este punto se han recogido propuestas diversas y que consideramos importantes detallar: Fortalecimiento de las organizaciones sindicales para su autodeterminación y vigilancia del cumplimiento de sus derechos por parte del empleador; creación de un área de conciliaciones; realizar campañas de difusión a través de los diferentes medios de comunicación, tales como redes sociales, radio y televisión, así como capacitaciones personalizadas a través de órdenes de orientación; sectorizar la inspección por tipo de actividad; asignar más recursos humanos (inspectores, especialistas) y reducir los plazos respecto a los procedimientos administrativos internos (viáticos, movilidad, etcétera); organizar un grupo humano, especializado en el pago de beneficios sociales, conformado por inspectores y personal administrativo de la Sub Intendencia de Actuación Inspectiva, quienes tendrían como objetivo específico aplicar estrategias y planes adecuadas para el logro del objetivo principal; realizar examen en derechos laborales a los empresarios, para no alegar desconocimiento; implementar mecanismos de resolución de conflictos como la conciliación y dotar a los órganos resolutorios de mayores herramientas legales para garantizar la ejecución de sus actos administrativos; elaborar una base de datos de las empresas que incumplen sus obligaciones sociolaborales y/o de seguridad y salud en el trabajo, que sirva para limitar o restringir su operatividad (contratar con el Estado, calificación negativa como riesgo reputacional de la persona jurídica y sus representantes legales para acceder a fuentes de financiamiento); en

la resolución de sanción se debería imponer una medida correctiva a la empresa, a fin que, en un determinado plazo cumpla con pagar los beneficios sociales adeudados al trabajador; y, en caso incumpla, el trabajador debería tener la opción de denunciar ante SUNAFIL por dicho incumplimiento.

Sobre lo antes mencionado, conforme precisa Soria (2017), hoy en día la SUNAFIL desempeña un papel muy importante, al tener como función la de verificar si cumplen con el derecho de los trabajadores las diferentes empresas públicas y privadas. En ese sentido, es tarea primordial analizar las debilidades existentes a fin de mejorar y lograr la finalidad para la cual fue creada. Las propuestas expuestas por los inspectores, concuerda con Julca (2013), en tanto queda claro que es necesario expandir la competencia de la Inspección de trabajo, robustecer la estabilidad en el trabajo, la autonomía y libertad en las funciones de los inspectores de trabajo además de concordar con el acuerdo 81 de la Organización Internacional del Trabajo.

Objetivo Específico 1: *Determinar la manera en que el Rol del inspector de Trabajo de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores con respecto a las órdenes de inspección generadas en el periodo 2019-2020.*

En relación al objetivo específico 1, se aplicó el instrumento de la entrevista a los inspectores de la Intendencia Regional de Sunafil San Martín:

Respecto a la pregunta 1: *¿De qué manera el rol del Inspector contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales adeudados a los trabajadores?*

Los Inspectores 1 y 2 indicaron que el rol del Inspector contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales adeudados a los trabajadores a través de las medidas de las medidas inspectivas, establecidas en la Ley N° 28.806. Por su parte, los Inspectores 3, 4, 6 y

7 establecieron que realizar el procedimiento de fiscalización laboral es un servicio público, ya que por medio de operativos se detectan infracciones; así también, el inspector de trabajo como servidor público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden socio-laboral y de la seguridad y salud en el trabajo, brinda orientaciones y asesoramientos. El Inspector 5 precisó que el rol del inspector de trabajo es fundamental y de gran valor para detectar los incumplimientos en materia laboral, con la autonomía y técnica en sus operaciones, más la experiencia y otras facultades que poseen. Finalmente, el Inspector 8, hace mención a las cartas disuasivas que tienen carácter preventivo. Sobre lo alegado, esto coincide con Rymanov y Bocharova (2019) quien aconseja ajustar las actividades prioritarias de las inspecciones de trabajo, primordialmente en la dirección de la utilización de acciones preventivas. Es decir, se debe prestar particular atención a la resolución preventiva para lograr objetivos.

Ahora bien, resultante importante traer a colación lo establecido por Cueto (2015) al indicar que es una actividad compleja la inspección de trabajo, ya que necesita de avances y retrocesos en su desarrollo, para renovar y mejorar su existencia. De esta manera, la creación de una entidad supervisora en materia laboral (SUNAFIL) es un gran paso en la evolución hacia la autonomía. No resulta suficiente determinar los factores y las causas externas, sino que debe tenerse en cuenta y analizarse las causas y los factores internos, los que deben guardar relación con el contexto social que se anhela controlar. Por otro lado, conforme a la teoría del cumplimiento negociado/ pedagógico recopilada por Hawkins citado por Bensusán (2009), modelo latino, precisa como ventaja principal brindar al inspector la posibilidad de que aplique la discreción para analizar las desventajas y ventajas de cada caso en concreto, ello a través del contacto directo

y percepción de las condiciones y de los parámetros de la empresa y el de sus trabajadores.

Respecto a la pregunta 2: *¿Cuál ha sido el principal reto asumido durante el periodo de pandemia para cumplir su función en el marco de la protección de los derechos laborales?*

Todos los Inspectores coincidieron en que el principal reto ha sido adaptarse a las nuevas tendencias o formas de fiscalización, las cuales pasaron a realizarse de forma virtual mediante casilla electrónica o correos, incluso realizar comparencias virtuales, es decir, el cambio fue radical, se disminuyeron las labores presenciales para darle preferencia a lo virtual y resguardar la vida, así como la salud de los inspectores, trabajadores y población en general.

Similar percepción tiene Weil (2008), al mostrarnos los inconvenientes recientes respecto a la inspección en todo el mundo. De esta forma, nos apunta las próximas deficiencias: (i) Escasez de inspectores que realicen sus funciones y lleven a cabo el cumplimiento de las normas; (ii) La dificultad en la tarea por causa del incremento del informal sector; (iii) Insuficiencia de recursos; (iv) Escasa capacitación y formación de inspectores; y, (v) la poca infraestructura y carencia de enriquecimiento de apoyo en las ocupaciones inspectivas. Coincidimos con Godinho (2013) que el derecho se centra en la dignidad y la persona humana, además de una sociedad inclusiva y democrática. No se puede evidenciar una efectiva vida económica y social de la persona si no se respeta su dignidad en la circunstancia del trabajo. Para el equilibrio de poderes se requiere la intervención de un marco normativo garantista que regulen las relaciones de trabajo. En ese sentido, consideramos que la adaptación a nuevos mecanismos virtuales para desarrollar la función inspectiva significó la aplicación de un marco normativo garantista conforme lo precisa Godinho.

Respecto a la pregunta 3: *¿Considera que se asegura el pago de los beneficios sociales adeudados por medio de la imposición de sanciones?*

Todos los Inspectores coincidieron que no se asegura el pago de los beneficios sociales adeudados por medio de la imposición de sanciones, ya sea porque las multas son excesivas o simplemente porque prefieren pagar la multas antes que los beneficios adeudados a sus trabajadores. Lo reflejado en los resultados, coincide con Elias (2014) al indicar que el marco normativo que regula el sistema de inspección de trabajo no siempre fue eminentemente de naturaleza punitiva, ya que las normas eran en esencia educativas. No obstante, consideramos que la disuasión puede cumplir un rol importante en las primeras etapas de una regulación jurídica a fin de evitar incumplimientos, en tanto, el temor puede impactar de manera profunda en el administrado; provocando que con el paso del tiempo los mismos administrados cumplan las normas al aumentar el valor y la legitimidad en su prestigio, evitando con ello, la denigración de su reputación, conforme lo establece la teoría de la disuasión defendida por Becker y estudiada por Bensusán (2009).

Respecto a la pregunta 4: ¿Cree usted que la conciliación antes del inicio de las actuaciones *inspectivas ayudarían al cumplimiento del pago de beneficios sociales al trabajador y el innecesario trámite del procedimiento sancionador?*

Respecto a esta interrogante, la mayoría indicó que la conciliación antes del inicio de las actuaciones inspectivas sí ayudaría en el cumplimiento del pago de beneficios sociales al trabajador y el innecesario trámite del procedimiento sancionador, porque esto implica que ambas partes, tanto empleador como trabajador, puedan ceder un poco en sus pretensiones y tal vez llegar a un acuerdo razonable y justo que permita a ambos salir satisfechos y, de ese modo, evitar procedimientos administrativos e incluso procesos judiciales. No obstante, sólo el Inspector 4 considera que la conciliación en la mayoría de los casos no beneficia al trabajador, dado que podría ver recortado sus beneficios que por ley le corres-

ponden; pero si podría evitar los trámites del procedimiento sancionador. En este extremo, la teoría de cumplimiento negociado/pedagógico recopilada por Hawkins citado por Bensusán (2009), nos precisa que la conciliación y la pedagogía resulta una solución viable para cumplir con la exigencia de una legislación laboral flexible a diferencia de una simple imposición de multas y sanciones, especialmente en aquellos escenarios donde no hay un buen manejo político y tampoco cambios legales (reformas).

Respecto a la pregunta 5: ¿Considera que la emisión de la medida de requerimiento ayuda a que el empleador subsane el cumplimiento de sus obligaciones laborales (pago de beneficios sociales)?

Todos los Inspectores aseveran que la emisión de la medida de requerimiento describe al empleador los hechos constatados sobre el incumplimiento de pago de beneficios sociales, las normas sociolaborales infringida y la tipificación de los hechos como infracciones, por lo tanto, el requerimiento como parte final del proceso inspectivo si ayuda en la mayoría de casos a que el empleador pueda subsanar sus obligaciones laborales respecto al pago de los beneficios sociales. Ahora bien, Toyama y Rodríguez (2019) establece que, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, es que se emiten las medidas de requerimiento, luego de analizar los hechos y los documentos proporcionados por el empleador, determinando con ello el fundamento y el sustento de la identificación de una infracción laboral. Resulta contradictorio la conclusión de Meza (2017) al afirmar que en las actuaciones propiamente inspectivas frente a un requerimiento, el empleador muchas veces no ejerce su derecho de contradicción en la medida que la Ley General de Inspección de Trabajo no lo reconoce en esta primera etapa del procedimiento. Conforme hemos precisado, la medida de requerimiento no busca un descargo,

sino un cumplimiento para evitar la configuración formal de infracciones a través del acta de infracción. Para complementar, emitir una medida de requerimiento es parte del procedimiento de fiscalización que está normado en el Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo, esto de hecho ayuda a darle mayor plazo y la oportunidad para que los empleadores cumplan con sus obligaciones. Sin embargo, los empleadores suelen ser reacios a cumplir con sus obligaciones laborales e incluso desafiantes con las autoridades y, en ese contexto descrito, posiblemente aquellos malos empleadores no sólo se resistan a cumplir los requerimientos de SUNAFIL, sino incluso puede que se resistan al cumplimiento de una sentencia emitida por el Poder Judicial que ordene el pago de beneficios sociales.

Respecto a la pregunta 6: *¿Cree usted que durante las actuaciones inspectivas los empleadores tienden a subsanar las infracciones que se les imputa?*

La mayoría de inspectores precisaron que el inspector intercede y agota todos los medios para no llegar a la emisión de un acta de infracción, muchas veces los empleadores desconocen las normas laborales, siendo importante la labor del inspector en dar orientación y asistencia técnica durante el procedimiento inspectivo. Asimismo, en la mayoría de casos el empleador tiende a subsanar las infracciones que se le imputa, más aún si el monto de la multa monetaria a imponer es mucho mayor que el pago de beneficios sociales o el cumplimiento de sus obligaciones laborales. Sobre lo mencionado, según Toyama (2009), el derecho al trabajo obliga al legislador el deber de regular sólo se resuelva si existe causa justa ya que, de no existir, se va desplegar una consecuencia pecuniaria como es la sanción, más allá de si corresponde la reposición o una compensación económica. En ese sentido, previo al procedimiento sancionador, la autoridad inspectiva realiza una etapa en el que debe revisar la documentación de índole laboral, a

fin de verificar si el empleador cumple o no con el marco normativo laboral, así pues, si se identifica algún tipo de infracción, se toman medidas para proteger y dar cumplimiento a la norma, como es la medida de requerimiento.

Respecto a la pregunta 7: *¿Cuál sería su propuesta para mejorar y fortalecer su rol con respecto al cumplimiento del pago de beneficios sociales adeudados al trabajador?*

En este punto se han recogido propuestas diversas y que consideramos importantes detallar: otorgar una carga de trabajo inspectiva adecuada a fin de que el inspector actuante se avoque a todas las estrategias inspectivas y uso cabal o total de sus facultades para lograr el objetivo de cumplimiento del pago de beneficios sociales, ya que en muchas veces dada la alta carga laboral sólo se realiza las actuaciones mínimas para cumplir con el procedimiento, mas no con el objetivo; creación de un área de conciliaciones; operativos en conjunto con más inspectores cuando se trate de casos en donde están involucrados gran cantidad de trabajadores, eso ayudaría mucho a hacer un trabajo más rápido y efectivo porque en la actualidad muchas veces se emiten órdenes de inspección, que están a cargo de un sólo inspector en donde tiene que verificar el cumplimiento de pago de beneficios sociales y que abarcan una gran cantidad de trabajadores, lo cual genera demora y retraso; realizar operativos de orientación, así como operativos de inspección inopinados; realizar las actuaciones inspectivas mixtas (virtual-presencial) o presencial, que podrían cumplirse con el objetivo principal cual es el pago de los beneficios sociales; tratar de recabar la mayor información en documentos, respecto a la relación laboral, el tiempo de servicios, medios de pago de remuneraciones y otros documentos que ayuden o faciliten el pago de los beneficios sociales. Las propuestas concuerdan con Giraudy (2012), ya es necesario ir más allá de la perspectiva dicotómica respecto al enfoque sobre la fortaleza del Estado, ya que hay dimensiones específicas

y particulares de la fortaleza y debilidad del aparato estatal. En ese sentido, consideramos importante las propuestas de mejoras planteadas por los Inspectores a fin de mejorar el sistema de inspección de trabajo.

Objetivo Específico 2: *Evaluar la manera en que el rol de la Sub Intendencia de Actuación Inspectiva (SIAI) de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores con respecto a los Informes Finales de Instrucción en el periodo 2019-2020.*

En relación al objetivo específico 2, aplicamos el instrumento de la entrevista a los especialistas legales de la Sub Intendencia de Actuaciones inspectivas de la Intendencia Regional de Sunafil San Martín.

Respecto a la pregunta 1: *¿De qué manera el rol de la SIAI contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales adeudados a los trabajadores?*

Al respecto, el Especialista Legal 1 SIAI indicó que el rol de la SIAI contribuye al esclarecimiento de los hechos objeto de denuncia, al acopio de elementos de prueba que determinen la existencia o no del incumplimiento del pago de los beneficios sociales y consecuentemente al establecimiento de responsabilidad administrativa. Por su parte, la Especialista Legal 2 SIAI precisó que a través de las diligencias de orientación y las medidas de requerimiento en el proceso inspectivo se contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales adeudados a los trabajadores. Según Toyama y Rodríguez (2019), aquella unidad orgánica de ejecutar y programar las actuaciones inspectivas se le conoce como la Sub Intendencia de Actuación Inspectiva, quien tienen como función calificar las denuncias presentadas, para luego emitir la orden de inspección, señalando el inspector o equipo de inspectores que realizarán la investigación. Por otro lado, la SIAI hará la evaluación del acta de infracción, luego gestionará la notificación de la imputación de cargos, para finalmente emitir el informe final

de instrucción. En ese sentido, consideramos que siendo la SIAI responsable de toda la fase de instrucción del procedimiento administrativo sancionador, cumple un rol importante al evaluar las actuaciones inspectivas y descargos presentados por los empleadores, los cuales serán determinantes para acreditar la existencia o no de infracciones.

Respecto a la pregunta 2: *¿Cuál ha sido el principal reto asumido durante el periodo de pandemia para cumplir su función en la SIAI?*

El Especialista Legal 1 SIAI indicó que el mayor reto estaba referido a garantizar un debido procedimiento a todas las partes de proceso, a través de las diligencias inspectivas (visitas, comparencias, requerimientos, etcétera), así como la propia notificación de los documentos propios de la fase instructora; las cuales se vieron afectadas por la ausencia de regulación interna sobre el uso de tecnologías de la información y su inclusión en el procedimiento. Por su parte, la Especialista Legal 2 SIAI precisó que el mayor reto fue la notificación por medios electrónicos dentro del proceso inspectivo. Ello coincide con Pernia (2014) que señala que para el logro de las metas primordiales de la inspección del trabajo se estricta la cooperación y el trabajo en grupo de los actores de las colaboraciones de trabajo, aquellas sucesivas relaciones entre el Estado con los empleadores y trabajadores. En ese sentido, resulta coherente la adaptación y cooperación para el uso de tecnologías de información.

Respecto a la pregunta 3: *¿Considera que se asegura el pago de los beneficios sociales adeudados por medio de la imposición de sanciones?*

Tanto el Especialista Legal 1 y 2 SIAI indicaron que no se asegura el pago de los beneficios sociales adeudados por medio de la imposición de sanciones, ya que la imposición de sanciones eventualmente funciona para disuadir conductas infractoras; no obstante, ello no siempre ocurre por lo que se requieren herramientas más efectivas para lograr el

propósito de la denuncia (el pago de los beneficios). Al respecto, Nieto (2006) precisa que la potestad sancionadora de la administración forma parte del *ius puniendi* del Estado, al no ser concretamente meras manifestaciones constituye un poder único, que se encuentra directamente engarzado con el derecho público. En ese sentido, nos encontramos frente a una facultad que permite limitar derechos e imponer sanciones a las actividades que infringen un marco normativo. De este modo, Rivero (2000) nos precisa que la función inspectora y su razón de ser versa sobre el encauzamiento de las conductas hacia lo establecido en el ordenamiento jurídico. Es decir; el “ser” se convierta en un “debe ser” preestablecido, para luego adoptar otras formas como la prevención y la protección.

Respecto a la pregunta 4: *¿Cree usted que la conciliación antes del inicio de las actuaciones inspectivas ayudarían al cumplimiento del pago de beneficios sociales al trabajador y el innecesario trámite del procedimiento sancionador?*

Tanto el Especialista Legal 1 y 2 SIAI indicaron que la conciliación antes del inicio de las actuaciones inspectivas sí ayudarían al cumplimiento del pago de beneficios sociales al trabajador y el innecesario trámite del procedimiento sancionador, no sólo por el mérito ejecutivo que tiene las actas emitidas en el procedimiento conciliatorio (de ejecutarse rápidamente en sede judicial en caso de incumplimiento), sino porque permitirían reducir ostensiblemente el número de procedimientos inspectivos, lo cual se traduciría en mayor eficiencia de la administración pública. Asimismo, la conciliación sería un mecanismo adicional que coadyuve en el objetivo, pero su eficacia para evitar o disminuir el inicio del procedimiento sancionador debe darse bajo un contexto motivador (obtención de beneficios de carácter empresarial). Esto coincide con Michael, Piore y Schrank (2008), al aseverar que en el modelo latino las reglas laborales tienen la posibilidad de conciliarse con la

flexibilidad económica y los inspectores tienen la posibilidad de transformarse en la fuerza de choque de una campaña en pro del trabajo decente. De esta manera se evade alguna conducta arbitraria, renovando la cultura interna de la inspección, exponer y sistematizar el razonamiento tácito en el cual se fundan las elecciones de los inspectores y hacer nuevos estudios sobre la interacción en medio de las reglas del trabajo y las prácticas que aplican las organizaciones. En ese sentido, la alternativa de una conciliación previa al inicio de las actuaciones inspectivas, resulta una propuesta viable que permitiría reducir ostensiblemente el número de procedimientos inspectivos, lo cual se traduciría en mayor eficiencia de la administración pública.

Respecto a la pregunta 5: *¿Considera que la notificación de la imputación de cargos acompañado del acta de infracción ayuda a que el empleador subsane el incumplimiento de sus obligaciones laborales (pago de beneficios laborales)?*

La Especialista Legal 2 SIAI indicó que la notificación de la imputación de cargos acompañado del acta de infracción ayuda al empleador a subsanar el incumplimiento de sus obligaciones laborales, en tanto permite que el empleador conozca la ilegalidad de su proceder y la multa a imponérsele si no subsana su incumplimiento. Por su parte, el Especialista Legal 1 SIA discrepa con esa posición ya que considera que, si contribuye, pero no mayoritariamente. Es decir, el sujeto inspeccionado ya toma conocimiento de las infracciones que se le imputan mucho antes del inicio del procedimiento sancionador (*v. gr.* en el propio procedimiento inspectivo con la medida inspectiva de requerimiento), por lo que generalmente, estos tienden a mantener su posición de persistir con el incumplimiento, a proceder con la subsanación, lo que no significa que ello ocurra en todos los casos. Lo alegado contradice la teoría de Toyama y Eguiguren (2012) que establece que el rol vigilante del Estado debe ir acompañado con la creación y difusión

de una responsable cultura laboral, encamina- da al respeto de los derechos fundamentales. En Tanto, pese a poner de conocimiento al empleador sobre sus conductas infractoras, poco le importa subsanarlas. En ese sentido, concuerdo con la OIT (2016) que precisa que la inspección de trabajo debe cobrar un mayor protagonismo en el cumplimiento de la legislación laboral, para lo cual se requiere una inspección eficaz y sólida no sólo para proteger, sino para prevenir y obtener una mejor productividad en el trabajo, lo cual será de beneficio general.

Respecto a la pregunta 6: *¿Cree usted que durante la fase instructora los empleadores tienen a subsanar las infracciones que se les imputa?*

Tanto el Especialista Legal 1 y 2 SIAI indicaron que en algunos casos durante la fase instructora el empleador busca subsanar las infracciones que se le imputa, pero son pocas; ya que, en su mayoría suelen presentar sus descargos para justificar, acreditar un cumplimiento parcial de sus obligaciones o cuestionar la labor inspectiva. Ahora bien, en la fase instructora se notifica la imputación de cargos y el acta de infracción al empleador; razón por la cual, el sustento fáctico y jurídico del acta de infracción que elabora el Inspector es fundamental para la atribución de responsabilidad. En ese sentido, conforme precisó La Cruz (2014) es importante que los inspectores cumplan los principios que rigen su función inspectiva, debiendo ser entrenados en derechos fundamentales, para lo cual se hace uso de mecanismos y herramientas adecuadas para obtener un trabajo con eficacia. Sólo así evitaremos el archivamiento y nulidad de procedimientos.

Respecto a la pregunta 7: *¿Cuál sería su propuesta para mejorar y fortalecer el rol de la SIAI con respecto al cumplimiento del pago de beneficios sociales adeudados al trabajador?*

El Especialista Legal 1 SIAI indicó como propuesta el empleo de la conciliación extrajudicial y conceder mérito ejecutivo a las reso-

luciones que agotan la vía administrativa. Por su parte, la Especialista Legal 2 SIAI precisó que al estar el rol de la SIAI delimitado normativamente, la mejora o fortalecimiento de sus funciones dependen de una reforma del procedimiento; ampliando sus facultades para que el inspector pueda intermediar en las propuestas que haga el empleador para cumplir con el pago de beneficios sociales pendientes al trabajador. Ahora bien, coincidimos con Martín (2015), en tanto se necesita instaurar herramientas flexibles que resulten ágiles, útiles y fáciles de implementar, para así eliminar progresivamente aquellos contratos temporales, utilizados muchas veces para ocultar una verdadera relación laboral; para lo cual, debe contribuirse en su transformación para lograr su consolidación definitiva.

Objetivo Específico 3: *Analizar la manera en que el Rol de la Sub Intendencia de Resoluciones (SIRE) de la Intendencia Regional de SUNAFIL SM contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores con respecto a las resoluciones de primera instancia emitidas en el periodo 2019-2020.*

En relación al objetivo específico 3, se aplicó el instrumento de la entrevista a los especialistas legales de la Sub Intendencia de Resoluciones de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín.

Respecto a la pregunta 1: *¿De qué manera el rol de la SIRE contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales adeudados a los trabajadores?*

Al respecto, la Especialista Legal 1 SIRE indicó que sólo emiten las resoluciones en primera instancia, ya sea sancionando o archivando el proceso sancionador; se sanciona al empleador en caso se verifique el incumplimiento de la normativa laboral. En este punto, de la sanción administrativa, debemos traer a colación a Toyama y Neyra (2011), quienes determinaron los criterios más comunes que viene usando tanto el MTPE como el Poder Judicial al instante de iniciar el debido proce-

so en un proceso inspectivo laboral, para así, con la difusión de dichos criterios, evitar que se repitan actuaciones lesivas a la presunción de inocencia del empleador y al debido proceso, tomando como fundamento la presunción de certeza de los actos administrativos. Es decir, si bien la SIRE sólo emite resoluciones, estas deben respetar el debido procedimiento, a fin de no apreciarse transgresiones y vulneraciones dentro del proceso inspectivo, que en un procedimiento sancionador pueda provocar causales de nulidad. Por su parte, el Especialista Legal 2 SIRE aseveró que no se busca propiamente el cumplimiento de pago de los beneficios sociales, sólo se determina la responsabilidad de los administrados por tales incumplimientos. Ahora bien, es importante que la resolución que sanciona al administrado esté debidamente motivada, ya que conforme señaló León (2005) el usar discretamente los criterios contenidos en la autoridad sancionadora no afectará el derecho de defensa del empleador, determinando su responsabilidad en caso de incumplimientos.

Respecto a la pregunta 2: *¿Cuál ha sido el principal reto asumido durante el periodo de pandemia para cumplir su función en la SIRE?*

Al respecto, el Especialista Legal 2 SIRE indicó que la instauración del trabajo remoto o semipresencial ha sido el principal reto asumido durante el periodo de pandemia para cumplir su función en la SIRE. Por su parte, la Especialista Legal 1 SIRE aseveró que ha resuelto las denuncias presentadas por los trabajadores dentro del plazo legal, a fin de, no perjudicar el derecho reclamado por el trabajador. Respecto a los criterios para resolver los procedimientos sancionadora en la SIRE es importante tener en cuenta las garantías constitucionales y el derecho constitucional en sí al momento de fundamentar una resolución. Esto coincide con Arce (2012) quien resalta que el Derecho Constitucional ingresó en las relaciones laborales a través de las sentencias del Tribunal Constitucional, las cuales precisaban

el contenido normativo constitucionalmente de los derechos laborales. Se analizó las particularidades que contiene la demanda de vulneración de derechos fundamentales como la prioridad, teniendo una acentuada celeridad impidiendo la improcedencia *in limine*.

Respecto a la pregunta 3: *¿Considera que se asegura el pago de los beneficios sociales adeudados por medio de la imposición de sanciones?*

Los dos Especialistas Legales SIRE indicaron que no se asegura el pago de los beneficios sociales adeudados por medio de la imposición de sanciones ya que el empleador muchas veces prefiere pagar la multa impuesta y no otorgar los beneficios sociales adeudados a su trabajador. Esto, debido a que, SUNAFIL al emitir la resolución sancionatoria, sólo impone una multa a la empresa por infringir la normativa sociolaboral; y, no exige el cumplimiento de lo adeudado al trabajador. Esto se relaciona con la teoría de Lotta (2014), quien establece que, la actuación del funcionario no versa sobre sus propias decisiones, motivaciones, inclinaciones y/o características, sino del cuerpo normativo estructurado establecido. Por ello, las respuestas de los especialistas se enmarcan dentro de lo que regula el ordenamiento jurídico peruano existente. Fernández (2002) señala que la actividad de inspección debe consistir en asegurar la adecuación permanente de las actividades a las determinaciones legales existentes, resultando un instrumento y técnica para conseguir la finalidad institucional de cumplir con la normativa laboral. No obstante, se puede evidenciar que no se asegura el cumplimiento de dicha finalidad en la Intendencia Regional de Sunafil San Martín.

Respecto a la pregunta 4: *¿Cree usted que la conciliación antes del inicio de las actuaciones inspectivas ayudarían al cumplimiento del pago de beneficios sociales al trabajador y el innecesario trámite del procedimiento sancionador?*

Tanto el Especialista Legal 1 y 2 SIRE indicaron que la conciliación antes del inicio

de las actuaciones inspectivas sí ayudaría al cumplimiento del pago de beneficios sociales al trabajador y el innecesario trámite del procedimiento sancionador porque, primero se optaría por realizar una audiencia, a fin que, tanto el empleador como el trabajador lleguen a un acuerdo. De esta forma, ambas partes serían beneficiadas y el trabajador obtuviera el resarcimiento de lo reclamado en un menor tiempo. Al respecto, concordamos con la teoría de Lipsky (2011) al señalar que la actuación del funcionario puede darse con un margen de discreción basado en las leyes, normas e interacción con los actores. En ese sentido, se va fortalecer el sistema de inspección de trabajo si esta se construye en la interacción social; es decir, esa cercanía y encuentro entre el funcionario y el ciudadano, lo cual refleja como realmente debe experimentar la sociedad al Estado. Una propuesta de esa cercanía es la conciliación antes del inicio de las actuaciones inspectivas.

Respecto a la pregunta 5: *¿Considera que la notificación del informe final de instrucción ayuda a que el empleador subsane el incumplimiento de sus obligaciones laborales (pago de beneficios laborales)?*

Al respecto, la Especialista Legal 1 SIRE indicó que la notificación del informe final de instrucción no ayudó a que el empleador subsane el incumplimiento de sus obligaciones laborales, ya que el informe final de instrucción, sólo es una mera propuesta de la sanción a imponerse al empleador ante el incumplimiento de la normativa sociolaboral, que bien puede ser o no acogido por el órgano resolutorio de primera instancia. Lo alegado, guarda relación con Espinoza (2013), en tanto considera que las acciones contradictorias de la tarea administrativa se deben en cierta medida a la carencia de la regulación y responsabilidad que la parte general del derecho administrativo sancionador no abarca. Es así que la finalidad del marco normativo especial que regula la potestad sancionadora sectorial (la-

boral) circunscriben su tipificación contenida en las sanciones, aplicándose solamente en su respectivo campo. Por su parte, el Especialista Legal 2 SIRE considera que la notificación del informe final de instrucción sí ayudó a que el empleador subsane el incumplimiento de sus obligaciones laborales.

Respecto a la pregunta 6: *¿Cree usted que durante la fase sancionadora los empleadores tienden a subsanar las infracciones que se les imputa?*

Al respecto, la Especialista Legal 1 SIRE indicó que durante la fase sancionadora en su mayoría los empleadores no subsanan su conducta; prefieren pagar la multa impuesta por infringir la norma laboral, ya que muchas veces la multa resulta ser menor que lo adeudado al trabajador. Por su parte, el Especialista Legal 2 SIRE considera que en la fase sancionadora los empleadores tienden a subsanar las infracciones que se les imputa en un 30%. En este sentido, según Toyama y Rodríguez (2019), en la fase sancionadora sólo corresponde pronunciarse respecto a los hechos analizados por la autoridad instructora. Por ello, la sanción a imponer se determinará en base a lo que el informe final de instrucción refleje, estableciendo la calificación de las infracciones (graves y muy graves) y la graduación de las mismas. Concordamos con Díaz (2013), quien alega que resulta un ideal que los empresarios y trabajadores encuadren su actividad al respeto de los derechos laborales, no por amenaza de la sanción posible, sino por convicción ética.

Respecto a la pregunta 7: *¿Cuál sería su propuesta para mejorar y fortalecer el rol de la SIAI con respecto al cumplimiento del pago de beneficios sociales adeudados al trabajador?*

Al respecto, la Especialista Legal 1 SIRE indicó que la SIAI, ante la entrega del acta de infracción por parte del inspector, debería nuevamente otorgar un plazo de cinco días hábiles al empleador, a fin que, subsane las conductas advertidas durante el proceso inspectivo; siendo que, en caso de subsanación

de dichas conductas, se procedería al archivo del proceso. Añadió que también debería citarse a audiencia de conciliación al empleador y trabajadores afectados, a fin de llegar a un acuerdo; y, en caso de llegar a un acuerdo, el proceso debería archivar. A su vez, en caso de incumplimiento de acuerdo conciliatoria, el trabajador debería tener la opción de denunciar dicho incumplimiento, lo cual sería sancionado. Por su parte, el Especialista Legal 2 SIRE considera que cumplimiento o incumplimiento del pago de los beneficios sociales recae sobre el empleador, no sobre la SIRE, ya que esta se encarga sólo de conducir la fase sancionadora después que el inspector de trabajo haya detectado la comisión de infracciones. En ese sentido, la SIRE no puede hacer que el empleador cumpla con el pago de beneficios sociales adeudados, simplemente puede eximir de responsabilidad al empleador si este subsana las infracciones advertidas. Lo mencionado por los especialistas concuerda con Aguayo y Neculhueque (2006), en tanto que en su investigación surgió la necesidad de implementar una sección sustancial en la normativa nacional, pensando en el bien común, en la necesidad de establecer reglas, sistemas y mecanismos para la custodia de este “trabajador débil y vulnerable”, priorizando su reconocimiento en su condición de persona, no solamente en público, sino en la mayoría de su tiempo que abarca su trabajo. En similar posición nos encontramos con los alegados por Saco y Campos (2013), quienes realizaron un bosquejo de las nociones en general y propiedades del sistema de inspección de trabajo anterior a la construcción de la SUNAFIL, además, de la manera en la que se vino implementando. Después, se detallan las primordiales noticias que implica la Ley 29.981 (Ley que crea la SUNAFIL) para lograr examinar desde esto, si el novedoso sistema postulado resulta adecuado para una realidad como la nuestra en la que prima la informalidad, siendo necesario esbozar varias propuestas que ser-

virán como base y camino para conseguir un sistema de inspección correcto, toda vez que una entidad no puede comprender todo, mucho menos, resolver la generalidad de inconvenientes que existe.

2. Análisis y discusión de la Fuente Documental

Objetivo Específico 1: *Determinar la manera en que el Rol del inspector de Trabajo de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores con respecto a las órdenes de inspección generadas en el periodo 2019-2020.*

En relación al objetivo específico 1, se aplicó el instrumento de la ficha de Análisis Documental respecto a las órdenes de inspección generadas en el periodo 2019-2020 en la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín. De la información obtenida mediante solicitud de acceso a la información pública tenemos que el nivel de cumplimiento del pago de beneficios sociales en la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín durante el año 2019 y 2020 en la etapa de actuaciones inspectivas es baja. Esto coincide con la investigación de Chino y Elaéz (2018), quienes concluyeron que no se están realizando las fiscalizaciones adecuadas, debido a que se evidencia un índice alto de incumplimiento de los beneficios laborales y derechos por parte de las empresas MYPE hacia sus trabajadores, generando malestar e insatisfacción en los trabajadores no cumpliendo con los estándares de un trabajo digno.

Objetivo Específico 2: *Evaluar la manera en que el Rol de la Sub Intendencia de Actuación Inspectiva (SIAI) de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores con respecto a los Informes Finales de Instrucción en el periodo 2019-2020.*

Respecto al objetivo específico 2, se aplicó el instrumento de la ficha de Análisis Docu-

mental respecto a los informes finales de instrucción en el periodo 2019-2020 en la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín. De la información obtenida mediante solicitud de acceso a la información pública, tenemos que el nivel de cumplimiento del pago de beneficios sociales con respecto a los informes finales de instrucción de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín durante el año 2019 y 2020 en la etapa instructora es baja. Es importante traer a colación lo precisado por Díaz (2014), al señalar que los beneficios sociales son aquellos incentivos que se entregan al trabajador sin estar relacionados directamente con su prestación personal para el disfrute con su familia son llamados beneficios sociales, los cuales pueden ser otorgados por ley, por la decisión unilateral del empleador, por establecerse en el contrato de trabajo, por convenio colectivo, etcétera. En ese sentido, la materia sociolaboral y relaciones laborales, abarcan estos beneficios que son de carácter obligatorio. Por su parte, podemos apreciar que lo reflejado es contrario al estudio de Martínez y Martínez y Rocha (2011), quienes indican que en el departamento de León la inspección del trabajo avanza y progresa de manera paulatina para la obtención del respeto del trabajador y sus derechos laborales; consiguiendo establecer que la efectividad de la tarea inspectiva no alcanza anualmente al 50% de la cantidad de inspecciones que se realizan. Por otro lado, en el departamento de Managua se obtuvieron resultados de mejor efectividad en sus procesos durante los años 2008, 2009 y 2010, debido a que obtuvieron un porcentaje de cumplimiento de 37.66% del número de sus actuaciones inspectivas realizadas.

Objetivo Específico 3: *Analizar la manera en que el Rol de la Sub Intendencia de Resoluciones (SIRE) de la Intendencia Regional de SUNAFIL SM contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores con respecto a las resoluciones de primera instancia emitidas en el periodo 2019-2020.*

En relación al objetivo específico 3, se aplicó el instrumento de la ficha de Análisis Documental respecto a resoluciones emitidas en la Sub Intendencia de Resoluciones de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín en el periodo 2019-2020. De la información obtenida mediante solicitud de acceso a la información pública, tenemos que el nivel de cumplimiento del pago de del pago de beneficios sociales con respecto a las resoluciones de la SIRE de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín durante el año 2019 y 2020 en la etapa sancionadora es baja. Al respecto, según Toyama y Rodríguez (2019) la fase sancionadora inicia cuando se hace de conocimiento el informe final de instrucción, normalmente se traslada con una resolución de trámite de la Sub Intendencia de Resolución, otorgando el plazo de cinco (5) días hábiles para que el empleador presente sus descargos. Se toman en cuenta todas las actuaciones en el procedimiento, a fin de que la autoridad sancionadora emita la resolución conteniendo una multa o archivando el procedimiento. Estos resultados son contradictorios con la investigación de Giraldez y Huaman (2016), para quienes el coeficiente de correlación de Pearson es positivo, entre el grado de relación que existe entre el cumplimiento en los pagos de beneficios sociales del sector de construcción civil y la inspección del trabajo. En tanto, de la información vertida en la región San Martín, el nivel de cumplimiento es bajo.

Principales hallazgos

El porcentaje de cumplimiento del pago de beneficios sociales en las actuaciones inspectivas del total de órdenes de inspección generadas en la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín durante el año 2019 es de sólo 8%. El porcentaje de cumplimiento del pago de beneficios sociales en las actuaciones inspectivas del total de órdenes de inspección generadas en la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín durante el año 2020 es de sólo 12%. El

porcentaje de cumplimiento del pago de beneficios sociales en la fase instructora del total de informes finales de instrucción emitidos en la Sub Intendencia de Actuaciones Inspectivas (SIAI) de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín durante el año 2019, es sólo del 0.8%. El porcentaje de cumplimiento del pago de beneficios sociales en la fase instructora del total de informes finales de instrucción emitidos en la Sub Intendencia de Actuaciones Inspectivas (SIAI) de la Intendencia Regional de Sunafil San Martín durante el año 2020, es sólo del 2%. El porcentaje de cumplimiento del pago de beneficios sociales en la fase sancionadora del total de resoluciones emitidas en la Sub Intendencia de Resoluciones (SIRE) de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín durante el año 2019, es sólo del 4%. El porcentaje de cumplimiento del pago de beneficios sociales en la fase sancionadora del total de resoluciones emitidas en la Sub Intendencia de Resoluciones (SIRE) de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín durante el año 2020, es sólo del 8%.

Conclusiones

El rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores en el periodo 2019-2020 resultó poco significativo para el trabajador siendo un porcentaje mínimo los trabajadores beneficiados, ya que, principalmente su rol es de ser un ente fiscalizador y sancionador; es decir, ante el incumplimiento de una norma laboral por parte del empleador sólo se impone una multa al empleador, de acuerdo a la tabla establecida en el Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo; y, el trabajador para obtener el resarcimiento económico tiene que acudir a una instancia judicial.

El Rol del inspector de Trabajo de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín contribuyó de manera poco significativa en el cumplimiento del pago de los beneficios socia-

les a los trabajadores ya que sólo un porcentaje mínimo de órdenes de inspección generadas en el periodo 2019-2020 terminaron en informe de archivamiento por cumplimiento de obligaciones (pago efectivo); no obstante, sus actuaciones inspectivas constituyen insumo importante en el proceso de reconocimiento y pago de beneficios sociales que el trabajador posteriormente podrá exigir en sede judicial.

El Rol de la Sub Intendencia de Actuación Inspectiva (SIAI) de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín contribuyó de manera poco significativa en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores ya que sólo en un porcentaje mínimo de los Informes Finales de Instrucción en el periodo 2019-2020 se acreditó la subsanación de su conducta (pago efectivo) en la fase instructora; no obstante, la fijación de plazos y de asignación de *ratios* de productividad establecidas en el procedimiento inspectivo e instructor, propició una respuesta rápida al trabajador, visto desde la perspectiva de la atención oportuna al administrado.

El Rol de la Sub Intendencia de Resoluciones (SIRE) de la Intendencia Regional de SUNAFIL SM contribuyó de manera poco significativa en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores ya que sólo en un porcentaje mínimo de las resoluciones de primera instancia emitidas en el periodo 2019-2020 se evidenció la subsanación de las infracciones advertidas por parte del empleador (pago efectivo) en la fase sancionadora. No obstante, la emisión de la resolución sancionatoria por infringir la normativa laboral constituye medio probatorio importante del proceso de reconocimiento y pago de beneficios sociales que el trabajador posteriormente podrá exigir en sede judicial.

Principalmente el rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín es de ser un ente fiscalizador y sancionador; es decir, ante el incumplimiento de una norma laboral por parte del empleador, sólo se impone

una multa al empleador de acuerdo a la tabla establecida en el Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo; y, el trabajador no obtiene el resarcimiento de lo que está denunciando, siendo que, tiene que acudir a la vía judicial para reclamar por su derecho. Las actuaciones inspectivas que realiza el Inspector de Trabajo constituye insumo importante en el proceso de reconocimiento de pago de beneficios sociales, cuando son exigidos en sede judicial; así también su rol preventivo a través de las orientaciones y cartas disuasivas, podría evaluarse como eficaz pues se observa mayor difusión y en consecuencia mayor conocimiento de los derechos laborales tanto de los empleadores como de los trabajadores.

La fijación de plazos y la asignación de *ratios* de productividad establecidas en el procedimiento (inspectivo e instructor), propicia parcialmente una respuesta rápida al trabajador, visto desde la perspectiva de la atención oportuna al administrado. No obstante, ello no asegura necesariamente un desempeño óptimo de las labores y conseguir el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores en la etapa instructora. Al emitir la resolución sancionatoria, se impone una multa a la empresa por infringir la normativa laboral que puede servir de medio probatorio para que el trabajador inicie un proceso judicial de reconocimiento y pago de beneficios sociales. Asimismo, si durante la fase sancionadora subsana las infracciones advertidas, se puede eximir de responsabilidad al empleador.

El porcentaje de cumplimiento del pago de beneficios sociales en las actuaciones inspectivas del total de órdenes de inspección generadas en la fase instructora del total de informes finales de instrucción y en la fase sancionadora del total de resoluciones emitidas durante el año 2019 y 2020, es realmente baja. Se sugiere implementar mecanismos de resolución de conflictos como la conciliación y dotar a los órganos resolutores de mayores herramientas legales para garantizar la ejecución de sus ac-

tos administrativos. Se requiere una reforma del sistema de inspección de trabajo, que no implique sólo una función sancionadora o preventiva, sino conciliadora para lograr el bienestar del trabajador. Se propone que en la resolución de sanción se debería imponer una medida correctiva a la empresa, a fin que, en un determinado plazo cumpla con pagar los beneficios sociales adeudados al trabajador; y, en caso incumpla, el trabajador debería tener la opción de denunciar ante SUNAFIL por dicho incumplimiento.

Finalmente, resulta importante precisar que en la presente investigación no se entrevistó a los trabajadores que presentaron denuncias ante la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín; ello debido a que, la mayoría de trabajadores solicitan reserva de identidad a fin de evitar represalias por parte del empleador, lo que dificulta poder acceder a esa información por acceso a la información pública. Asimismo, debemos señalar que la emisión de órdenes de inspección puede ser de oficio, por denuncia o por comunicación de autoridad.

Referencias bibliográficas

- Aguayo Ceroni, M., & Neculhueque Arriaza, C. (2006). *La Tutela de los Derechos Laborales. Santiago de Chile* [Tesis pregrado, Universidad de Chile]. Disponible en: <http://www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/107728>
- Arbulú Alva, L. (2005). La Consideración y Aplicación del principio de primacía de la realidad en el procedimiento de inspección del trabajo. *Derecho & Sociedad*. (24): 230-239. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/16972>
- Arce Ortiz, E. (2012). La tutela laboral de los derechos fundamentales del trabajador. Una asignatura pendiente en tiempos de reforma. *Derecho PUCP*. (68): 435-448.
- Chino, M. y Elaéz, R. (2018). *Derechos y Beneficios Laborales de los Trabajadores de las Mypez en el distrito del Cusco y el empleo digno*. [Tesis pregrado, Universidad Nacional de San Anto-

- nio Abad del Cusco]. Disponible en: http://repositorio.unsaac.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12918/3906/253T20180344_TC.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Constitución Política del Perú (30 de diciembre de 1993). Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informaciones-publicaciones/196158-constitucion-politica-del-peru>
- Costa, A. (2016). *La protección del derecho al trabajo (digno): entre el garantismo y la flexibilidad*. [Tesis doctorado, Universitat de Barcelona]. Disponible en: http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/106733/1/CCAL_TESIS.pdf
- Cueto Piazza, A. (2015). *La construcción endógena del Estado: El caso de los inspectores laborales en el Perú. Lima, Perú* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Disponible en: <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6820>
- Decreto Legislativo N° 892. Regulan el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de las empresas que desarrollan actividades generadoras de rentas de tercera categoría (11 de noviembre de 1996). Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D43D34D2C26D205005257E26006E49F8/\\$FILE/2_DECRETO_LEGISLATIVO_892_11_11_1996.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D43D34D2C26D205005257E26006E49F8/$FILE/2_DECRETO_LEGISLATIVO_892_11_11_1996.pdf)
- Decreto Legislativo N° 1499. Decreto Legislativo que establece diversas medidas para garantizar y fiscalizar la protección de los derechos socio laborales de los/as trabajadores/as en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19 (10 de mayo de 2020). Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normas-legales/decreto-legislativo-que-establece-diversas-medidas-para-gara-decreto-legislativo-n-1499-1866211-6/>
- Decreto Supremo N.º 019-2006-TR. Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo (29 de octubre del 2006). Disponible en: <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0072/ley-general-inspeccion-trabajo-2021.pdf>
- Decreto Supremo N° 001-97-TR. Texto Unico Ordenado de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios (11 de abril de 1997). Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9FA02BD0B2DE872705257E2200539E31/\\$FILE/3_DECRETO_SUPREMO_001_26_1_1996.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9FA02BD0B2DE872705257E2200539E31/$FILE/3_DECRETO_SUPREMO_001_26_1_1996.pdf)
- Decreto Supremo N° 003-97-TR. Texto Unico Ordenado del D. Leg. N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (21 de marzo de 1997). Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BE35EA4B0DF56C0A05257E2200538D4C/\\$FILE/1_DECRETO_SUPREMO_003_27_03_1997.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BE35EA4B0DF56C0A05257E2200538D4C/$FILE/1_DECRETO_SUPREMO_003_27_03_1997.pdf)
- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado (25 de enero del 2019). Disponible en: <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2019/01/25/1734669-1/1734669-1.htm>
- Decreto Supremo N° 004-97-TR. Reglamento de la Ley de Compensación por tiempo de servicios (15 de abril de 1997). Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9C9E25EF28094B5105257E2600720C82/\\$FILE/2_DECRETO_SUPREMO_15_04_1997.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9C9E25EF28094B5105257E2600720C82/$FILE/2_DECRETO_SUPREMO_15_04_1997.pdf)
- Decreto Supremo N° 007-2013-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral-SUNAFIL (07 de agosto de 2013). Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8DFF2FE9BB61B93205257E2A005718F7/\\$FILE/13_DECRETO_SUPREMO_007_07_08_2013.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8DFF2FE9BB61B93205257E2A005718F7/$FILE/13_DECRETO_SUPREMO_007_07_08_2013.pdf)
- Decreto Supremo N° 012-92-TR. Aprueban el Reglamento del Decreto Legislativo N° 713 sobre los descansos remunerados de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada (07 de noviembre de 1991). Disponible en: https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0D48067F03

- F11D1405257E23005CE18D/\$FILE/2_DECRETO_SUPREMO_012_03_12_92.pdf
- Decreto Supremo N° 019-2006-TR. Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (29 de octubre de 2006). Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A2ED525955EF614B05257E2A0056AB56/\\$FILE/2_DECRETO_SUPREMO_019_29_10_2006.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A2ED525955EF614B05257E2A0056AB56/$FILE/2_DECRETO_SUPREMO_019_29_10_2006.pdf)
- Decreto Supremo N° 035-90-TR. Fijan la Asignación Familiar para los trabajadores de la actividad privado, cuyas remuneraciones no se regulan por negociación colectiva (06 de junio de 1990). Disponible en: http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DS_035_1990_TR.pdf
- Decreto Supremo N°003-2020-TR. Aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL (13 de enero del 2020). Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normas-legales/aprueban-el-uso-obligatorio-de-la-casilla-electronica-para-e-decreto-supremo-n-003-2020-tr-1845393-2/>
- Espinoza Laureano, F. (2013). *La infracción administrativa laboral*. Lima, Perú: [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Disponible en: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/5245>
- Ferrer, L. (2019). *La gestión por resultados en la fiscalización laboral de la Intendencia Regional La Libertad – Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, 2017*. [Tesis doctoral, Universidad César Vallejo]. Disponible en: https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/30954/ferrer_sl.pdf?sequence=1&isAllowed=y <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2841>
- https://www.researchgate.net/publication/227720831_Un_planteamiento_estrategico_de_la_inspeccion_del_trabajo
- Huaman, G y Giraldez, S. (2016). *La Inspección del Trabajo y el Cumplimiento de Pago de Beneficios Sociales a trabajadores de construcción civil en el distrito de Huancavelica, periodo 2014*. [Tesis pregrado, Universidad Nacional de Huancavelica]. Disponible en: <http://repositorio.unh.edu.pe/bitstream/handle/UNH/1610/TESIS%20HUAMAN%20MANCILLA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hurtado, J. y Dávila, C. (2018). *Guías sobre los principales beneficios sociales*. Disponible en: <https://www.bdo.com.pe/getattachment/0235f26e-4de2-41c9-aa85-6bc39a91e244/attachment.aspx?disposition=attachment>
- Inostroza, O. (2019). *Normas socio laborales y su influencia en el empleo formal en el ámbito de la Intendencia Regional SUNAFIL La Libertad, 2017*. [Tesis doctoral, Universidad César Vallejo]. Disponible en: https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/31474/inostroza_ao.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Jabo, M y Pinedo, S. (2020). *Sistema inspectivo de trabajo en el cumplimiento de la normativa sociolaboral en las denuncias presentadas ante SUNAFIL San Martín, 2019*. Tarapoto, Perú [Tesis de pregrado, Universidad César Vallejo]. Disponible en: <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/58534>
- Julca Babarzy, M. (2013). *Situación de la inspección del trabajo en el Perú y la percepción que tienen de ella las personas que laboran para el sistema y sus usuarios*. Lima, Perú [Tesis de Maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Disponible en: http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/cybertesis/3473/1/Julca_bm.pdf
- La Cruz Dávila, C. (2014). *Protección al régimen especial de trabajo del hogar, en la modalidad cama adentro*. Lima, Perú [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Disponible en: <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/5821>
- León Monge, M. (2015). *La indebida interpretación del principio de confidencialidad por los inspectores de trabajo en los procedimientos inspectivos y la afectación al derecho de defensa del*

- empleador*. Lima, Perú [Tesis de doctorado, Universidad San Martín de Porres]. Disponible en: https://derecho.usmp.edu.pe/sapere/ediciones/edicion_14/doctorado.html
- Ley Nº 27.735. Ley que Regula el Otorgamiento de las Gratificaciones para los Trabajadores del Régimen de la Actividad Privada por Fiestas Patrias y Navidad (27 de mayo de 2002). Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/94A2515BEBFE3D7905257DFE00575204/\\$FILE/ley_27735_de_gratificaciones.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/94A2515BEBFE3D7905257DFE00575204/$FILE/ley_27735_de_gratificaciones.pdf)
- Ley Nº 29.981. Creación, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL (15 de enero de 2013). Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7912BA62252D6E7105257E2A0056FE13/\\$FILE/10_LEY_29981_15_01_2013.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7912BA62252D6E7105257E2A0056FE13/$FILE/10_LEY_29981_15_01_2013.pdf)
- Ley Nº 28.806. Ley General de Inspección de Trabajo (22 de julio de 2006). Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1C5960958A2208B05257E2A0056A38C/\\$FILE/1_LEY_28806_22_07_2006.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1C5960958A2208B05257E2A0056A38C/$FILE/1_LEY_28806_22_07_2006.pdf)
- López, P. (2018). La aplicación del Sistema de Inspección del Trabajo y su relación con la satisfacción de los trabajadores que realizan tramites en la SUNAFIL - Lima Metropolitana [Tesis de Maestría, Universidad César Vallejo]. Disponible en: https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/17957/L%20C3%B3pez_CPS.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Martín Barreiro, M. (2015). *La Contratación Laboral Temporal Causal: análisis y perspectivas*. Valencia, España [Tesis Doctoral, Universidad de Valencia]. Disponible en: <http://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/41799/TESIS%20COMPLETA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Martínez, B., Martínez, M. y Rocha, J. (2011). *La eficacia de la Inspección del Trabajo en el departamento de León*. [Tesis Lic. en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua]. Disponible en: <http://riul.unanleon.edu.ni:8080/jspui/handle/123456789/226>
- Meza Ostos, P. (2017). *El Derecho a la Defensa como garantía en las actuaciones de la inspección del trabajo en el Perú* [Tesis de maestría, Universidad San Martín de Porres]. Disponible en: <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6820>
- Pernia Hoyo, N. (2014). La Inspección del Trabajo y los entes administrativos del Estado venezolano. *Gaceta Laboral*. 19 (3). Disponible en: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/gaceta/article/view/3852>
- Piore, M. & Schrank, A. (2008). Gestión de la flexibilidad e inspección del trabajo en el mundo latino. *Revista Internacional del Trabajo*. 127: 1-26. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/229501828_Gestion_de_la_flexibilidad_e_inspeccion_del_trabajo_en_el_mundo_latino
- Requejo Alemán, J. (2013). *Fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo en el Perú*. Lima, Perú [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Disponible en: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/5239>
- Resolución de Superintendencia Nº 031-2020-SUNAFIL. Aprueban la Directiva Nº 001-2020-SUNAFIL/INII, denominada “Directiva sobre el Ejercicio de la Función Inspectiva” (3 de febrero de 2020). Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-directiva-n-001-2020-sunafilinii-denominada-resolucion-n-031-2020-sunafil-1851859-1/>
- Resolución de Superintendencia Nº 216-2020-SUNAFIL. Aprueban versión 2 de la Directiva Nº 001-2020-SUNAFIL/INII, denominada “Directiva sobre el Ejercicio de la Función Inspectiva” (10 de agosto de 2021). Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-version-2-de-la-directiva-n-001-2020-sunafilinii-resolucion-n-216-2021-sunafil-1980760-1/>
- Resolución de Superintendencia Nº 140-2021-SUNAFIL. Aprueban la Directiva

- N° 001-2021-SUNAFIL/INII, denominada “Disposiciones sobre las acciones de asistencia técnica en el sistema de inspección del trabajo” (05 de mayo de 2021). Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1ULSCfmu3MHwo1gJiU7fbag2KGD1osjQc/view>
- Resolución de Superintendencia N° 158-2021-SUNAFIL. Aprueban la Directiva N° 001-2021-SUNAFIL/INPA, denominada “Reglas para el desarrollo de las acciones de orientación en el marco de la prevención del sistema de inspección del trabajo” (19 de mayo de 2021). Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1HNvTh8_nnYBPRW9Vj9ki_JhUatFVqi1Q/view
- Resolución de Superintendencia N° 190-2021-SUNAFIL. Aprueban la Versión 2 de la Directiva N° 001-20217-SUNAFIL/INII, denominada “DIRECTIVA QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO” (28 de junio de 2021). Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1PmJ0kw3kbovfVdH4NzQmUJ7rn49tMSNb/view>
- Resolución de Superintendencia N° 204-2020-SUNAFIL. Aprueban la Versión 4 de la Directiva N° 002-2017-SUNAFIL/INII, denominada “SERVICIO DE ATENCIÓN DE DENUNCIAS LABORALES” (20 de noviembre de 2020). Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normas-legales/aprueban-la-version-4-de-la-directiva-n-002-2017-sunafilin-resolucion-no-204-2020-sunafil-1905250-1/>
- Resolución de Superintendencia N° 304-2019-SUNAFIL. Aprueban la Versión 2 de la Directiva “Disposiciones para la presentación de denuncias laborales virtuales” (9 de octubre de 2019). Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-version-2-de-la-directiva-disposiciones-para-la-resolucion-no-304-2019-sunafil-1815205-1/>
- Resolución de Superintendencia N° 343-2019-SUNAFIL. Aprueban versión 2 de la Directiva “Derechos de los Ciudadanos en el Sistema de Inspección del Trabajo” (3 de diciembre de 2019). Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-version-2-de-la-directiva-derechos-de-los-ciudadan-resolucion-no-343-2019-sunafil-1833340-1/>
- Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL. Aprueban la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII - Directiva que regula el procedimiento sancionador del sistema de inspección del trabajo (29 de agosto de 2017). Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B0Sq5H7U7kO2cjNkeGJqUFVYOTA/view?resourcekey=0-6qwA18n0mUrkf7fCnaop4A>
- Resolución de Superintendencia N° 017-2016-SUNAFIL. Aprueban la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INSSI denominada “Disposiciones para la Supervisión del Sistema Inspectivo” (17 de febrero de 2016). Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1uVACShRd_6bzQZ-BPCpMtVjSlNjR6V7x/view
- Resolución de Superintendencia N° 045-2019-SUNAFIL. Aprueban la Versión 2 de la Directiva N° 002-2017-SUNAFIL/INII, denominada “Servicio de Atención de Denuncias Laborales” (24 de enero de 2019). Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1SBKajabKK07FUL6opKrIcWVOB4_h4cAu/view
- Resolución de Superintendencia N° 238-2019-SUNAFIL. Aprueban la Versión 2 de la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INPA, denominada “Directiva para la Atención al Usuario de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL” (25 de julio de 2019). Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1kW1uej8Ylw06056RGQweVhe49UuSn1O0/view>

- Resolución de Superintendencia Nº 017-2020-SUNAFIL. Aprobar la Directiva Nº 002-2020-SUNAFIL/GG, denominada “Normas para el Funcionamiento del Sistema Informático de Notificación Electrónica de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL” (06 de marzo de 2020). Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/14NV1mRmlJnJBr4G45VIUJB yU-W47Yu99/view>
- Resolución de Superintendencia Nº 016-2016-SUNAFIL. Aprueban la Directiva Nº 003-2016-SUNAFIL/INPA denominada “Lineamientos para la Organización de Eventos de Capacitación de Prevención y Asesoría Laboral” (08 de abril de 2016). Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1Iyt3Ui-yoiWz8JEsHrth2OiUzCp3FIGa/view>
- Rymanov, A. y Bocharova, I. (2019). Cuantificación de la resolución de conflictos laborales. *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*. Año VI.
- Saco Alva, M. & Campos Skamperle, D. (2013). En búsqueda de un sistema de fiscalización y supervisión laboral adecuado: a propósito de la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. *IUS ET VERITAS*. 23 (46): 450-465. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/11983>
- Soria, J. (2017). *Vulneración de los derechos laborales y la fiscalización de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral en la Municipalidad Provincial de Huarmey -2016*. [Tesis pregrado, Universidad César Vallejo]. Disponible en: <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/12624>
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. (2021). Disponible en: <https://www.gob.pe/sunafil>
- Toyama Miyagusuku, J & Neyra Salazar, C. (2011). Debido proceso, nulidad e inspecciones laborales: ¿Qué criterios están aplicando el Ministerio de Trabajo y el Poder Judicial? *IUS ET VERITAS*. Núm. 42: 190-216. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12088/12655>
- Ugaz Olivares, M. (2012). Literatura y Derecho laboral. *IUS ET VERITAS*. 22 (44): 408-415. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12044>
- Vial, I. (2015). *Dirección del Trabajo: constitucionalidad y límites de la fiscalización laboral*. [Tesis pregrado, Universidad de Chile]. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/132584>
- Weil, D. (2008). Un planteamiento estratégico de la inspección del trabajo. *Revista Internacional del Trabajo*. 127: 389-419. Disponible en: https://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/s3_weil.pdf