

UNIVERSIDAD PRIVADA SAN CARLOS

FACULTAD DE CIENCIAS

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



TESIS

DESNATURALIZACIÓN DE LA LABOR DE LOS INSPECTORES DE TRABAJO

POR LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1499,

PUNO 2024

PRESENTADA POR:

MIGUEL ANGEL YUCRA VELAZCO

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE:

ABOGADO

PUNO – PERÚ

2026



Repositorio Institucional ALCIRA by Universidad Privada San Carlos is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)



7.63%

SIMILARITY OVERALL

SCANNED ON: 15 JAN 2026, 4:29 PM

Originality & Authorship Report

Your text is highlighted according to the matched content in the results above.

● IDENTICAL
1.11%

● CHANGED TEXT
6.51%

Report #31004781

MIGUEL ANGEL YUCRA VELAZCO // DESNATURALIZACIÓN DE LA LABOR DE LOS INSPECTORES DE TRABAJO POR LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1499, PUNO 2024 RESUMEN La presente investigación tuvo como objetivo analizar si las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1499 desnaturalizan la labor de los inspectores de trabajo en la región Puno durante el año 2024. El estudio se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, de tipo básico, con nivel descriptivo - analítico y diseño no experimental, empleando como técnicas de recolección de datos la entrevista semiestructurada y el análisis documental, aplicadas a operadores jurídicos y especialistas en derecho laboral. Los resultados evidencian que la incorporación de la conciliación administrativa laboral como función asignada a los inspectores de trabajo genera una superposición de roles entre la función fiscalizadora y la conciliadora, lo cual afecta los principios de objetividad e imparcialidad que rigen el sistema de inspección del trabajo. Asimismo, se determinó que las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1499 se apartan de los estándares establecidos por la Organización Internacional del Trabajo, en particular del Convenio N° 81, al permitir que el inspector actúe como conciliador y fiscalizador respecto de un mismo conflicto. Se concluye que dichas medidas normativas desnaturalizan la labor inspectiva y generan riesgos para la garantía del debido procedimiento administrativo y la

Yudy Roxana ALANIA LAQUI

Oficina de Repositorio Institucional

UNIVERSIDAD PRIVADA SAN CARLOS

FACULTAD DE CIENCIAS

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

TESIS

DESNATURALIZACIÓN DE LA LABOR DE LOS INSPECTORES DE TRABAJO

POR LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1499,

PUNO 2024

PRESENTADA POR:

MIGUEL ANGEL YUCRA VELAZCO

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE:

ABOGADO

APROBADA POR EL SIGUIENTE JURADO:


PRESIDENTE

:


Mg. PERCY GABRIEL MAMANI PUMA

PRIMER MIEMBRO

:


M.Sc. DENILSON MEDINA SANCHEZ

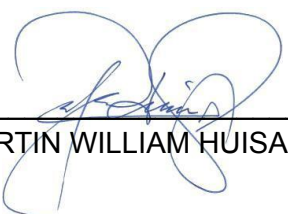
SEGUNDO MIEMBRO

:


Mtra. NATALY SILVIA GARCIA VILCA

ASESOR DE TESIS

:


Mg. MARTIN WILLIAM HUISA HUAHUASONCCO

Área: Ciencias Sociales

Sub área: Derecho

Línea de investigación: Derecho

Puno, 16 de febrero del 2026

DEDICATORIA

Dedico el presente trabajo de investigación, en primer lugar, a mi hija, quien es la razón principal de mi esfuerzo constante y la motivación que me impulsa a superarme cada día; a mi pareja, por su apoyo incondicional, comprensión y paciencia a lo largo de este proceso académico; y a mi familia, por ser el pilar fundamental de mi formación personal y profesional, brindándome siempre fortaleza, confianza y aliento para alcanzar mis metas.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a la Universidad Privada San Carlos por brindarme una sólida formación académica y las condiciones necesarias para el desarrollo de la presente tesis, contribuyendo de manera significativa a mi crecimiento profesional y personal.

Expreso mi especial reconocimiento a los docentes de la Escuela Profesional de Derecho, quienes, con sus conocimientos, experiencia y compromiso, aportaron de manera fundamental a mi formación académica y al fortalecimiento de las competencias necesarias para el ejercicio profesional.

De manera particular, agradezco a mi asesor de tesis por su orientación permanente, paciencia, dedicación y valiosas observaciones académicas, las cuales permitieron mejorar la calidad del presente trabajo de investigación y encaminarlo correctamente hacia su culminación.

Finalmente, extendiendo mi agradecimiento a todas las personas e instituciones que participaron directa o indirectamente en el desarrollo de esta tesis, cuyo apoyo y colaboración hicieron posible la culminación satisfactoria del presente trabajo y me permiten alcanzar el objetivo de optar el título profesional.

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
DEDICATORIA	1
AGRADECIMIENTO	2
ÍNDICE GENERAL	3
ÍNDICE DE TABLAS	7
ÍNDICE DE ANEXOS	8
RESUMEN	9
ABSTRACT	10
INTRODUCCIÓN	11

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	13
1.1.1. PROBLEMA GENERAL	15
1.1.2. PROBLEMAS ESPECÍFICOS	15
1.2. ANTECEDENTES	15
1.2.1. ANTECEDENTES INTERNACIONALES	15
1.2.2. ANTECEDENTES NACIONALES	17
1.2.3. ANTECEDENTES LOCALES	25
1.3. JUSTIFICACIÓN:	25
1.3.1. JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA:	25
1.3.2. JUSTIFICACIÓN SOCIAL:	26
1.3.3. JUSTIFICACIÓN TEÓRICA:	26
1.3.4. JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA:	26
1.3.5. JUSTIFICACIÓN NORMATIVA:	27
1.3.6. IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN:	27
1.4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN:	27

1.4.1. OBJETIVO GENERAL	27
-------------------------	----

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO, CONCEPTUAL E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN	28
2.1.1. EL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO	28
2.1.2. LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)	30
2.1.3. LOS INSPECTORES DE TRABAJO	32
2.1.4. LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA LABORAL	34
2.1.5. EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1499	36
2.1.6. DESNATURALIZACIÓN DE LA LABOR INSPECTIVA	38
2.1.7. POSICIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)	40
2.1.8. ANÁLISIS TEÓRICO COMPARATIVO	42
2.2. MARCO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN	44
2.2.1. INSPECCIÓN DEL TRABAJO	44
2.2.2. SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO	44
2.2.3. SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)	44
2.2.4. INSPECTOR DE TRABAJO	45
2.2.5. FUNCIÓN INSPECTIVA	45
2.2.6. FACULTADES INSPECTIVAS	45
2.2.7. CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA LABORAL	45
2.2.8. MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA LABORAL	45
2.2.9. DERECHOS LABORALES IRRENUNCIABLES	46
2.2.10. PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD	46
2.2.11. PRINCIPIO DE OBJETIVIDAD	46
2.2.12. DESNATURALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN INSPECTIVA	46

2.2.13. JUEZ Y PARTE	46
2.2.14. DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	47
2.2.15. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)	47
2.2.16. CONVENIO N° 81 DE LA OIT	47
2.2.17. DECRETO LEGISLATIVO N° 1499	47
2.3. MARCO NORMATIVO DE LA INVESTIGACIÓN	47
2.3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ	47
2.3.2. NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO	48
2.3.3. NORMAS CON RANGO DE LEY	48
2.3.4. NORMAS REGLAMENTARIAS	49
2.3.5. NORMATIVA ADMINISTRATIVA COMPLEMENTARIA	50
CAPÍTULO III	
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	
3.1. ZONA DE ESTUDIO DE LA INVESTIGACIÓN	51
3.2. POBLACIÓN Y MUESTRA DE ESTUDIO DE LA INVESTIGACIÓN	52
3.2.1. POBLACIÓN	52
3.2.2. MUESTRA	52
3.3. ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN	53
3.4. TIPO Y NIVEL DE INVESTIGACIÓN.	54
3.4.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN.	54
3.4.2. NIVEL DE INVESTIGACIÓN.	55
3.5. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	55
3.6. MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN.	56
3.7. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS.	57
3.7.1. TÉCNICAS	57
3.7.2. INSTRUMENTOS	58
3.8. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS	58
3.8.1. TÉCNICAS DE ANÁLISIS	58

3.8.2. INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS	59
CAPÍTULO IV	
EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS	
4.1. ANÁLISIS DE RESULTADOS	61
4.1.1. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS:	61
4.2. DISCUSIÓN DE RESULTADOS	64
4.2.1. DISCUSIÓN DE RESULTADOS DEL OBJETIVO GENERAL	65
4.2.2. DISCUSIÓN DE RESULTADOS DEL OBJETIVO ESPECIFICO 1	66
4.2.3. DISCUSIÓN DE RESULTADOS DEL OBJETIVO ESPECIFICO 2	66
CONCLUSIONES	68
RECOMENDACIONES	70
BIBLIOGRAFÍA	72
ANEXOS	75

ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
Tabla 01: Percepción sobre la desnaturalización de la labor inspectiva	62
Tabla 02: Percepción sobre la regulación normativa de la función inspectiva	63
Tabla 03: Riesgos identificados en las medidas del Decreto Legislativo N° 1499	63
Tabla 04: Entidad que ejerce la conciliación administrativa laboral en Puno	64
Tabla 05: Propuestas para evitar la desnaturalización de la función inspectiva	64

I

ÍNDICE DE ANEXOS

	Pág.
Anexo 01: Matriz de consistencia	76
Anexo 02: Instrumento “Entrevista semiestructurada”	77
Anexo 03: Instrumentos “Ficha de análisis”	86

RESUMEN

La presente investigación tuvo como objetivo analizar si las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1499 desnaturalizan la labor de los inspectores de trabajo en la región Puno durante el año 2024. El estudio se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, de tipo básico, con nivel descriptivo - analítico y diseño no experimental, empleando como técnicas de recolección de datos la entrevista semiestructurada y el análisis documental, aplicadas a operadores jurídicos y especialistas en derecho laboral. Los resultados evidencian que la incorporación de la conciliación administrativa laboral como función asignada a los inspectores de trabajo genera una superposición de roles entre la función fiscalizadora y la conciliadora, lo cual afecta los principios de objetividad e imparcialidad que rigen el sistema de inspección del trabajo. Asimismo, se determinó que las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1499 se apartan de los estándares establecidos por la Organización Internacional del Trabajo, en particular del Convenio N° 81, al permitir que el inspector actúe como conciliador y fiscalizador respecto de un mismo conflicto. Se concluye que dichas medidas normativas desnaturalizan la labor inspectiva y generan riesgos para la garantía del debido procedimiento administrativo y la protección efectiva de los derechos laborales.

Palabras clave: Conciliación administrativa laboral, Decreto Legislativo N° 1499, Inspección del trabajo, Inspectores de trabajo, SUNAFIL.

ABSTRACT

This research aimed to analyze whether the measures established in Legislative Decree N° 1499 distort the work of labor inspectors in the Puno region during 2024. The study was conducted using a qualitative, basic, descriptive-analytical approach with a non-experimental design. Semi-structured interviews and document analysis were used as data collection techniques, applied to legal professionals and specialists in labor law. The results show that incorporating administrative labor conciliation as a function assigned to labor inspectors creates an overlap of roles between the oversight and conciliation functions, which affects the principles of objectivity and impartiality that govern the labor inspection system. Furthermore, it was determined that the modifications introduced by Legislative Decree N° 1499 deviate from the standards established by the International Labour Organization, particularly Convention No. 81, by allowing the inspector to act as both conciliator and enforcer in the same dispute. It is concluded that these regulatory measures distort the nature of the inspection process and create risks to guaranteeing due administrative process and the effective protection of labor rights.

Keywords: Labor administrative conciliation, Legislative Decree N° 1499, Labor inspection, Labor inspectors, SUNAFIL.

INTRODUCCIÓN

La protección de los derechos laborales constituye uno de los pilares fundamentales del Estado social y democrático de derecho, en tanto busca equilibrar la relación desigual existente entre empleadores y trabajadores. En este contexto, el sistema de inspección del trabajo cumple un rol esencial al garantizar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, actuando como un mecanismo de fiscalización, prevención y corrección de infracciones laborales. En el Perú, dicha función se encuentra a cargo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), entidad creada con la finalidad de fortalecer la tutela administrativa de los derechos laborales.

Tradicionalmente, la labor de los inspectores de trabajo se ha caracterizado por su naturaleza fiscalizadora y sancionadora, sustentada en los principios de objetividad, imparcialidad y legalidad. No obstante, con la promulgación del Decreto Legislativo N° 1499, en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19, se introdujeron modificaciones sustanciales al sistema de inspección del trabajo, incorporándose de manera permanente la conciliación administrativa laboral como una función adicional dentro de dicho sistema y otorgándole facultades conciliadoras a los inspectores de trabajo.

Esta ampliación de atribuciones ha generado un debate jurídico relevante, debido a que la acumulación de funciones fiscalizadoras y conciliadoras en una misma autoridad administrativa podría comprometer la naturaleza propia de la función inspectiva. En particular, se advierte el riesgo de afectar los principios de objetividad e imparcialidad, así como de configurar una situación en la que el inspector de trabajo actúe como juez y parte frente a un mismo conflicto laboral, lo cual resulta contrario a los estándares establecidos por la Organización Internacional del Trabajo, especialmente a lo dispuesto en el Convenio N° 81.

En este contexto, la presente investigación aborda el análisis de la desnaturalización de la labor de los inspectores de trabajo como consecuencia de las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N.º 1499, centrandó su estudio en la región Puno durante el año 2024. El trabajo examina la regulación normativa de la función inspectiva, las modificaciones

introducidas por la referida norma y su compatibilidad con los principios que rigen el sistema de inspección del trabajo y con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.

La investigación se estructura en cuatro capítulos:

- i) El primer capítulo desarrolla el planteamiento del problema, los antecedentes y los objetivos de la investigación.
- ii) El segundo capítulo aborda el marco teórico, conceptual y normativo, así como el análisis comparativo entre la posición de la OIT y el Decreto Legislativo N.º 1499.
- iii) El tercer capítulo expone la metodología empleada en el estudio, detallando el enfoque, tipo y diseño de investigación, así como las técnicas e instrumentos utilizados.
- iv) Finalmente, el cuarto capítulo presenta el análisis y la discusión de los resultados, a partir de los cuales se formulan las conclusiones y recomendaciones orientadas a fortalecer el sistema de inspección del trabajo y preservar la naturaleza fiscalizadora de la labor inspectiva.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En la actualidad, uno de los temas más recurrentes en el ámbito del derecho laboral es el referido a la protección de los derechos laborales en el sector privado, situación que afecta de manera directa a un amplio sector de la población. En este contexto, adquiere especial relevancia la labor desarrollada por las entidades encargadas de la inspección del trabajo, así como los mecanismos alternativos de solución de conflictos, entre ellos la conciliación administrativa laboral, la cual busca promover acuerdos voluntarios entre empleadores y trabajadores o extrabajadores, con la finalidad de resolver de manera autónoma las controversias surgidas dentro de la relación laboral.

En el Perú, la entidad competente para la realización de las inspecciones de trabajo en el sector privado es la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), organismo adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, cuya función principal consiste en promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y de las normas de seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, la SUNAFIL brinda asesoría técnica, realiza investigaciones y propone la emisión de normas laborales, constituyéndose en un eje fundamental para la garantía de los derechos de los trabajadores. Por su parte, la conciliación administrativa laboral se encuentra regulada en los artículos 27 al 32 del capítulo III del Título III del Decreto Legislativo N° 910, Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador, así como en los artículos 69 al 80 del capítulo IV del Título III del Decreto Supremo N° 020-2001-TR, Reglamento de la referida ley, y demás

normas concordantes. Dichas disposiciones establecen que el órgano competente para llevar a cabo estas conciliaciones es el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a través de las Direcciones Regionales o Gerencias Regionales de Trabajo, precisándose además que este servicio tiene carácter gratuito.

No obstante, con la promulgación del Decreto Legislativo N° 1499, ocurrida el 10 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19 y en uso de las facultades legislativas delegadas por el Congreso, el Poder Ejecutivo incorporó diversas medidas orientadas a proteger y fiscalizar los derechos sociolaborales de los trabajadores. Entre dichas medidas, se incorporó de manera necesaria y permanente una nueva función dentro del sistema de inspección del trabajo, referida al régimen jurídico de la conciliación administrativa laboral, con la finalidad de contar con una herramienta adicional para la resolución de conflictos laborales.

Antes de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1499, la SUNAFIL ejercía principalmente dos funciones esenciales: la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, y las funciones de gestión y asistencia técnica. Sin embargo, la citada norma no solo incluyó la conciliación administrativa laboral como una acción previa al inicio de las actuaciones inspectivas, sino que también otorgó a los inspectores de trabajo la facultad de intervenir directamente en la resolución del conflicto que dio origen a la denuncia presentada por el trabajador, ampliando de manera sustancial sus atribuciones funcionales.

Las modificaciones normativas introducidas por el Decreto Legislativo N° 1499 no aseguraron de forma expresa la observancia del principio de los derechos laborales inalienables dentro de los módulos de conciliación administrativa y de gestión de cumplimiento, lo que pudo generar posibles afectaciones a los derechos de los trabajadores, empleadores o extrabajadores. En particular, la modificación del artículo 6 de la Ley N° 28806 otorgó facultades de conciliación a los supervisores inspectores y a los inspectores de trabajo, situación que generó cuestionamientos respecto a la imparcialidad y a la naturaleza propia de la función inspectiva.

En este contexto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) recomendó no asignar funciones de árbitro o conciliador a los inspectores de trabajo, debido a que tales atribuciones desnaturalizan su rol fiscalizador y comprometieron los principios de objetividad e imparcialidad. Bajo esta perspectiva, el Decreto Legislativo N° 1499 pudo ocasionar una afectación a los derechos de los empleadores y de los trabajadores o extrabajadores, en la medida en que la SUNAFIL, además de ejercer funciones de fiscalización, asumió un rol conciliador, configurándose un escenario en el que la entidad podría actuar como juez y parte.

Por lo expuesto, la presente investigación se orientó a realizar un análisis comparativo de lo establecido por la Organización Internacional del Trabajo y las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo N° 1499, específicamente en lo referido a la conciliación administrativa laboral, a fin de determinar si las medidas incorporadas por dicha norma desnaturalizaron la labor de los inspectores de trabajo y afectaron los principios que rigen el sistema de inspección laboral en el Perú.

1.1.1. PROBLEMA GENERAL

- ¿Se desnaturaliza la labor de los inspectores de trabajo por las medidas establecidas en el Decreto Legislativo 1499?

1.1.2. PROBLEMAS ESPECÍFICOS

- ¿Cuál es la regulación normativa relacionada a la labor de los inspectores de trabajo?
- ¿Qué medidas establecidas en el Decreto Legislativo 1499 pueden desnaturalizar la labor de los inspectores de trabajo?

1.2. ANTECEDENTES

1.2.1. ANTECEDENTES INTERNACIONALES

Boro (2020), en su tesis doctoral titulada “Aspectos críticos de la función de los Subinspectores Laborales en el contexto de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social española y de la O.I.T.”, investigación que tuvo como objetivo determinar y examinar a fondo la situación jurídica de los funcionarios del cuerpo de Subinspectores Laborales en el

ordenamiento español vigente, especialmente, en el análisis de sus facultades, atribuciones, potestades, competencias, medidas susceptibles de adopción, etc. Todo ello con un elemento comparativo con las atribuidas a los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, cuya metodología de investigación se centró en el estudio del marco teórico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social española mediante la comprobación y estudio extensiva y profusamente de la bibliografía referente a la Inspección del Trabajo y Seguridad Social, tanto en su vertiente internacional -derivada de las normas de la OIT y, en menor medida, de las de la Unión Europea- como en la nacional, y en la cual arribó a las siguientes conclusiones: 2.- (...) respecto a las restricciones de los subinspectores laborales (...) no ejercen con la misma plenitud los Subinspectores Laborales, y su precedente Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, la función inspectora que el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo, siendo incluso definidas sus funciones en las leyes españolas de la inspección de trabajo como de apoyo, colaboración y gestión con la labor inspectora, en la antítesis del pleno reconocimiento de su función inspectora. 3. - respecto a la flexibilidad de la OIT (...) Esta flexibilidad implica que el Gobierno puede decidir crear, si lo estima conveniente, un cuerpo complementario de Inspectores de Trabajo a un nivel inferior con funciones y atribuciones limitadas, siempre y cuando las funciones del sistema de inspección del trabajo se cumplan eficazmente. A los efectos del Convenio 81, los Subinspectores Laborales españoles están incluidos en su ámbito al tener la consideración de Inspectores de Trabajo especializados en las materias de Seguridad Social y control del empleo de extranjeros; así como que sus funciones en relación con el control del cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social están de conformidad con el objetivo del Convenio. La OIT aconsejó al Gobierno de España el reconocimiento de unas mayores prerrogativas a los subinspectores en el ámbito de la Seguridad Social. (...), 4. - respecto del sistema francés (...) Estos funcionarios franceses, cuyo cuerpo está a extinguir desde octubre de 2013, tienen atribuidas las mismas facultades y competencias que las de los inspectores del trabajo; aunque en el país vecino ambos cuerpos carecen de competencias inspectoras en materia de Seguridad Social; mientras, en

España los subinspectores no tienen ni las mismas facultades ni las competencias que los inspectores de trabajo y seguridad social, estando aquéllos en una situación de “minusvalía” técnica frente a estos últimos.

Mendizabal (2019), en su artículo titulado “Estudio de derecho comparado de la inspección de trabajo en latinoamérica”, en la cual realiza un análisis comparativo de la inspección del trabajo como autoridad que coadyuva a la ejecución de los derechos de los trabajadores a través del estudio de derecho comparado de cinco países de Latinoamérica, con la cual busca se plantea comprobar la hipótesis de que la inspección del trabajo es un mecanismo de externalización del derecho de trabajo y del derecho de la seguridad social y en la cual tiene como unas de sus conclusiones: En cuanto a las funciones, el comparativo arroja que los 5 países analizados tienen en su legislación las siguientes funciones de la inspección del trabajo: control, sanción, prevención y asesoramiento, generación de información y poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias. De este estudio se puede deducir, que de un lado la inspección del trabajo es un instrumento eficaz de externalización en la aplicabilidad de los derechos laborales y de seguridad social de los trabajadores, que coadyuva en el cumplimiento del derecho.

1.2.2. ANTECEDENTES NACIONALES

Vasquez (2023), en su tesis titulado Supervisión de las sanciones por infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo por SUNAFIL – San Martín 2021, cuyo problema de investigación fue: ¿De qué manera se supervisan las sanciones por infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo por SUNAFIL – San Martín, 2021?, cuyo objetivo general de investigación fue: Determinar de qué manera se supervisan las sanciones por infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo por SUNAFIL – San Martín, 2021, cuyo enfoque de investigación fue mixta de tipo aplicada y de nivel descriptivo correlacional de diseño no experimental, en la cual arribó a las siguientes conclusiones: 1.- Se observa que el nivel de supervisión es alto en un 67% en materia de seguridad y salud en el trabajo impuestos por Sunafil – San Martin por lo que cumple su función de supervisar de manera adecuada basándose en políticas internacionales con el personal capacitado con el fin de

poder unificar criterios aplicadas a las recomendaciones infiriendo de ello el rechazo con nuestra hipótesis nula, aceptando la hipótesis alternativa no obstante, existen ciertas falencias en el actual sistema, dado que, si bien la supervisión es adecuada; Sunafil solo multa al empleador ante un incumplimiento de determinados derechos laborales. ...4. - Finalmente, se concluye que, la Sunafil en un nivel alto supervisa las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo desde que emite el acta de infracción, imputación de cargos hasta el informe final de instrucción, por lo que usa el control y seguimiento a las empresas, sin embargo, podría mejorar contando con más medios tecnológicos ya que cuenta con personal especializado en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Pacori (2022), en su tesis titulado Conciliación administrativa laboral y su efectividad en la gerencia regional de trabajo y promoción del empleo, Arequipa – 2021, cuyo problema de investigación fue ¿La conciliación administrativa – laboral y su efectividad en la gerencia regional de trabajo y promoción del empleo de Arequipa, será la mejor estrategia por seguir para solucionar los conflictos de intereses de naturaleza laboral?, en la cual su objetivo de investigación fue: Analizar si la conciliación administrativa – laboral y su efectividad en la gerencia regional de trabajo y promoción del empleo de Arequipa - 2021, será la mejor estrategia por seguir para solucionar los conflictos de intereses de naturaleza laboral, cuya metodología de investigación fue de enfoque cualitativo, aplicando una teoría fundamentada, y en la cual arribó a las siguientes conclusiones: 1.- Se concluyó que la conciliación administrativa laboral y su efectividad en la GRTPE Arequipa - 2021, sí es la mejor estrategia por seguir ya que las partes tienen la oportunidad de dar solución a sus conflictos en un escenario armonioso, gratuito y autocompositivo. En ese sentido, dicha institución tiene las condiciones idóneas para implementar este mecanismo alternativo de solución de conflictos, en beneficio del trabajador y el empleado. 2. -Se concluye que la mejor estrategia para superar las controversias entre el empleador y el trabajador es el escenario conciliatorio, ya que este brinda la oportunidad de motivar una solución armoniosa, voluntaria, autocompositiva y de buena fe. Más aún, esta alternativa genera un precedente positivo para la convivencia laboral, ya que la solución al conflicto nació de la voluntad de las

partes. Consecuentemente este escenario ayuda al descongestionamiento del sistema judicial. ...4. - Se concluyó que la entidad brinda las condiciones adecuadas para que el trabajador y el empleador lleguen a un acuerdo conciliatorio, ello gracias a su gratuidad, objetividad e imparcialidad. Finalmente, producto del acuerdo armonioso se implementa un acta de conciliación que tiene carácter resolutivo y ejecutivo que refleja su efectividad en la GRTPE Arequipa.

Alayo (2021), en su tesis titulado La labor inspectiva de la superintendencia nacional de fiscalización laboral frente a la seguridad y salud laboral en locales de comida rápida en lima y Trujillo, año 2019, cuyo problema de investigación fue: ¿Cuál es la labor inspectiva de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral frente a la seguridad y salud laboral en locales de comida rápida en Lima y Trujillo, año 2019?, siendo su objetivo de investigación: Identificar la labor inspectiva de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral frente a la seguridad y salud laboral en locales de comida rápida en Lima y Trujillo, año 2019; siendo una investigación de nivel descriptivo de enfoque cualitativo, arribó a las siguientes conclusiones: 1. - La normativa de seguridad y salud laboral, ha sido impuesta de forma obligatoria a las empresas que tiene como contenido el asegurar la protección de los trabajadores frente a diferentes riesgos que afecte la vida y salud del empleado, la norma busca que el empresario logre ser diligente y adopte medidas que logren minimizar los riesgos ocupacionales; ahora bien, para el cumplimiento de la seguridad del trabajador, fue creado la entidad administrativa de inspección, entidad que se encuentra facultada por el Estado peruano para fiscalizar, supervisar los centros laborales. En consecuencia, ambas normas se encuentran diseñadas de acuerdo al marco de lineamientos impuestos por la OIT...

Noriega (2021), en su trabajo académico titulado: Los nuevos métodos implementados por el Sistema de Inspección de Trabajo durante la pandemia: Análisis sobre su permanencia en el tiempo, en la cual analizo brevemente los métodos implementados por el Sistema Inspectivo Laboral durante la pandemia por COVID19, siendo un trabajo de naturaleza compensadora, tuvo como objetivo el amparo preferente al trabajador en su condición de parte

contractualmente débil de la relación de trabajo, siendo una de las conclusiones a la cual arribó: Es necesario que SUNAFIL realice un estudio sobre la eficacia de las modalidades empleadas durante estos casi dos años de pandemia, con la finalidad de mejorar sus métodos de actuación, toda vez que sus funciones son las de búsqueda del cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, la promoción del trabajo decente y la erradicación de la informalidad laboral, los cuales no responden a un carácter punitivo.

Ramirez (2021), en su artículo titulado El sistema de inspección de trabajo respecto al cumplimiento de las normas y derechos laborales en el Perú: A propósito de una revisión sistemática documental, cuya finalidad fue la de examinar y analizar los diversos aportes y conclusiones de antecedentes y fuentes documentales relacionadas al sistema de Inspección de Trabajo respecto al cumplimiento de las normas y derechos laborales, y en la cual llegó a las siguientes conclusiones o consideraciones finales: 1.- La funcionalidad del inspector y las reglas y criterios que rigen su comportamiento se concretan en la práctica y por medio de la práctica. Permanecen incrustados en la cultura del organismo, y se transmiten de una generación a otra por medio de la formación profesional y de la vivencia en el trabajo,..., En este sentido, cabe pensar que los inspectores son los agentes o militares protagonistas de la campaña en pro del trabajo decente. 2. - No se solucionará el problema general solamente con la existencia de una entidad como la SUNAFIL, que por más acciones y operativos inspectivo que viene realizando a partir de su funcionamiento, necesita de un cambio en la mentalidad de los empleadores que muchas veces prefieren el pago de sanciones, antes que dar cumplimiento a los derechos laborales de los trabajadores; más aún cuando la gran proporción de inconvenientes que los trabajadores aquejan en el entorno peruano se debe a la informalidad de los empleadores...5.- Para efectividad del sistema de inspección en el trabajo, los organismos que lo conforman tienen que cooperar entre sí. La inspección en el trabajo debería reinventarse para no perder vigencia, teniendo presente que el objetivo del sistema de inspección de trabajo no es sólo

sancionar, sino producir una cultura de cumplimiento de obligaciones y respeto de derechos laborales.

Muquerza (2020), en su tesis titulado el sistema de inspección del trabajo y su relación con la supervisión y fiscalización del cumplimiento de las normas sociolaborales y las de seguridad y salud en el trabajo, en la región de Tacna, año 2020, cuyo problema de investigación fue: ¿De qué manera el sistema de inspección del trabajo se relaciona con la supervisión y fiscalización del cumplimiento de las normas sociolaborales y las de seguridad y salud en el trabajo, en la región de Tacna, año 2020?; siendo su objetivo de investigación el de Determinar de qué manera el sistema de inspección del trabajo se relaciona con la supervisión y fiscalización del cumplimiento de las normas sociolaborales y las de seguridad y salud en el trabajo, en la región de Tacna, año 2020; siendo una investigación de tipo pura o básica, de diseño no experimental de corte transversal con un enfoque cuantitativo – descriptivo – correlacional; en la cual arribó a las siguientes conclusiones: 1. - El sistema de inspección del trabajo se relaciona significativamente con la supervisión y fiscalización del cumplimiento de las normas sociolaborales y las de seguridad y salud en el trabajo, en la región de Tacna, año 2020... 2. - El sistema de inspección del trabajo se relaciona significativamente con el ejercicio de las funciones inspectivas de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas sociolaborales y las de seguridad y salud en el trabajo, en la región de Tacna, año 2020,..., se ha determinado que, no se capacita continua y adecuadamente al personal de la Sub Dirección de Inspección Laboral, Seguridad y Salud en el Trabajo de Tacna para ejercer las funciones inspectivas, no existiendo unificación de criterios entre los inspectores de trabajo, por cuanto sólo el 6,7% del personal encuestado ha señalado que definitivamente si se les capacita., y el 40% ha referido que probablemente no existe unificación de criterios. 3. -... Finalmente, se ha advertido la importancia que tiene la Órdenes de orientación, por cuanto el 46,7% ha señalado que estas probablemente sí coadyuvan a minimizar la comisión de infracciones laborales por parte de las empresas, en la región de Tacna; el 46,7% ha referido que las Órdenes de Orientación definitivamente coadyuvan a que los empleadores tengan un mayor conocimiento respecto a las normas

sociolaborales y las de seguridad y salud en el trabajo; y el 53,3% que las Órdenes de Orientación definitivamente sí coadyuvan a que los trabajadores tengan un mayor conocimiento sobre sus derechos sociolaborales y las de seguridad y salud en el trabajo.

Sanchez (2020), en su tesis titulado El impacto de la inaplicabilidad del principio de razonabilidad y proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil, frente al derecho a la libre empresa, cuyo problema de investigación fue: ¿De qué manera la inaplicabilidad de los principios de razonabilidad y proporcionalidad dentro del procedimiento sancionador de la SUNAFIL afecta el derecho a la libre empresa?, y como objetivo general: Determinar la afectación al derecho a la libre empresa por la inaplicabilidad de los principios de razonabilidad y proporcionalidad dentro del procedimiento sancionador de la SUNAFIL, cuya metodología de investigación fue con un enfoque cualitativo de diseño no experimental siendo una investigación jurídica de nivel doctrinario, y en la cual arribó a las siguientes conclusiones: 1. - El principio de razonabilidad y proporcionalidad es una garantía que pone límites a la facultad punitiva del Estado, el cual comprende que toda decisión de la SUNAFIL debe tener una justificación lógica axiológica, en la cual debe existir coherencia entre los medios empleados y el fin público tutelado. De lo desarrollado en el trabajo y del resultado de las encuestas, se concluye que en el criterio de graduación de sanciones de la SUNAFIL, se observa que no existe justificación de valores entre la infracción y el monto de la multa, puesto que no se toma en consideración la realidad de la empresa. 2. - El 85.7% de los encuestados, consideran que las empresas corren el riesgo de pérdida financiera como consecuencia de las sanciones aplicadas por la SUNAFIL, esto debido a que, dentro del procedimiento administrativo sancionador, la SUNAFIL actúa bajo la perspectiva empresarial, buscando asegurar su propia sostenibilidad a causa de excesivas sanciones que solo benefician a la entidad mas no al cumplimiento de sus funciones de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como de proporcionar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias; y tampoco al cumplimiento de los fines perseguidos por el Estado...

Bazan (2020), en su tesis titulado “el debido procedimiento como garantía Constitucional y la inspección de Trabajo en la intendencia regional la Libertad - Sunafil, periodo 2018 - 2019”, cuyo problema de investigación fue: ¿De qué manera la inspección de trabajo incide en la aplicación del debido procedimiento como garantía constitucional en la Intendencia Regional La Libertad - SUNAFIL, periodo 2018 - 2019?, siendo su objetivo general de investigación: Determinar la incidencia de la inspección de trabajo en la aplicación del debido procedimiento como garantía constitucional en la Intendencia Regional La Libertad - SUNAFIL, periodo 2018 – 2019, cuya metodología de investigación fue de tipo cualitativo – descriptivo no experimental, en la cual llego a las siguientes conclusiones: 1. - Se ha determinado que el desarrollo de la inspección de trabajo incide en el debido procedimiento, afectando directamente el derecho defensa del sujeto inspeccionado al no permitir su adecuado ejercicio durante esta etapa; puesto que, desde el inicio existen acciones por parte de los inspectores que limitan los derechos de los sujetos inspeccionados. Advirtiendo que, es importante considerar la aplicación del debido procedimiento como garantía constitucional en la inspección de trabajo, puesto que, este derecho está constituido por una serie de derechos garantistas cuyo propósito es proteger a los recurrentes de posibles arbitrariedades de la autoridad administrativa. 2.- Se ha logrado establecer que la naturaleza jurídica del procedimiento de inspección de trabajo consiste en la facultad del Estado para regular e intervenir en las relaciones laborales con el propósito de velar por el cumplimiento de las normas sociolaborales, amparándose en un marco normativo nacional e internacional que exige un rol protagónico del Estado para actuar frente a la evidente desigualdad existente entre el empleador y el trabajador. 3. - Se ha identificado que el procedimiento de inspección de trabajo a cargo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral-SUNAFIL está conformado por la etapa de actuaciones inspectivas de investigación que se inician con la emisión de la Orden de Inspección y concluye con el Informe o Acta de Infracción, de corresponder, siendo esta última la que da inicio al Procedimiento Sancionador; enmarcándose en la aplicación de los principios de legalidad, probidad, honestidad, carácter permanente y objetividad, los mismos que guardan relación con el

derecho de defensa. 4. - Se ha conseguido establecer que la figura jurídica del derecho de defensa en el procedimiento de inspección de trabajo consiste en asegurar que esta garantía constitucional se haga efectiva desde el inicio de las actuaciones inspectivas de trabajo que brinda los medios necesarios, suficientes y eficaces para que los sujetos inspeccionados puedan preservar sus derechos e intereses; además, la exigibilidad de su aplicación pretende mejorar las decisiones de la autoridad administrativa y revestir de validez sus actuaciones.

Casquina (2019), en su tesis titulada Incidencia de factores humanos en la fiscalización laboral, cuyo problema de investigación fue ¿cuáles son los factores humanos que limitan la fiscalización laboral de la Intendencia Regional de Moquegua? para hacer cumplir los derechos de los trabajadores, por la cual se planteó el siguiente objetivo de investigación: Identificar los factores humanos que limitan la fiscalización laboral de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral para hacer cumplir los derechos laborales de los trabajadores en la provincia de Mariscal Nieto de Moquegua, durante los años 2016 y 2017, mediante la determinación del alineamiento de los recursos humanos con sus metas de fiscalización, el análisis de la productividad en la fiscalización y el conocimiento de las valoraciones de los trabajadores y empleadores respecto a la Sunafil, para elaborar una propuesta que incremente la productividad en la fiscalización laboral de la Intendencia regional de Moquegua. Usando una metodología que combina enfoques cualitativos y cuantitativos arribó a las siguientes conclusiones: (...) Los factores humanos que limitan la fiscalización laboral son dos: El primero es que no se cuenta con el adecuado personal para realizar la inspección laboral, esto genera una sobre carga laboral y dificulta el cumplimiento de las metas de fiscalización laboral, reforzando la valoración negativa que tienen los trabajadores de la Sunafil, porque ven que sus demandas no son satisfechas. El segundo factor está relacionado con la baja productividad, expresado en los índices de inspecciones con tendencia a descender y la baja capacidad para emitir resoluciones firmes de sanción, no sólo hay personal insuficiente, sino que además la eficiencia del trabajo no es buena, ya que la mayoría de los procesos de sanción que inician no logran culminar de manera

exitosa, sin la correspondiente sanción al incumplimiento a las normas socio laborales y de seguridad y salud en el trabajo. Además de estas limitantes hay un factor de orden normativo, que merma el rol de la Sunafil como Autoridad Central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo, pues restringe su fiscalización a un sólo régimen laboral, excluyendo al resto de regímenes laborales, así mismo, no considera la fiscalización al sector informal, que es el ámbito donde se presentan la mayor parte de vulneraciones a los derechos de los trabajadores, por eso concluye que su política de fiscalización es excluyente y no acorde con la realidad.

1.2.3. ANTECEDENTES LOCALES

Al tratarse de un tema de carácter reciente y específico, no se identificaron investigaciones previas desarrolladas en la región de Puno que aborden de manera directa la desnaturalización de la labor de los inspectores de trabajo a partir de las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1499. En consecuencia, no se encontraron antecedentes locales que aporten de forma específica al desarrollo de la presente investigación, lo que evidencia la originalidad y relevancia del estudio en el contexto regional.

1.3. JUSTIFICACIÓN:

1.3.1. JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA:

La presente investigación se justifica desde una perspectiva práctica, en la medida en que permite analizar de manera concreta las implicancias que tiene la aplicación del Decreto Legislativo N° 1499 en el ejercicio cotidiano de la labor inspectiva. Como sostiene García-Perrote (2021), la eficacia de un sistema de inspección no se mide por la cantidad de normas que lo regulan, sino por la capacidad real del inspector para mantener su autoridad frente a las partes.

Al incorporar funciones de conciliación administrativa laboral a los inspectores de trabajo, se genera una dualidad de roles que en la práctica puede entorpecer la celeridad de los procesos. Los resultados obtenidos en este estudio contribuyen a identificar distorsiones en el rol fiscalizador de la SUNAFIL, proporcionando insumos críticos para que operadores

jurídicos y autoridades administrativas en Puno ajusten sus políticas de intervención. Siguiendo la lógica de Sánchez-Urán y Lousada (2021), la "práctica inspectora" debe estar libre de funciones que generen conflictos de interés, por lo que este análisis práctico es fundamental para fortalecer la imparcialidad y la eficacia del sistema de protección de derechos laborales en el Perú.

1.3.2. JUSTIFICACIÓN SOCIAL:

La presente investigación se justifica socialmente por la necesidad de salvaguardar la eficacia del sistema de inspección del trabajo, el cual constituye la garantía estatal para la protección de los derechos fundamentales del trabajador. Como sostiene Sanguinetti Raymond (2020), en contextos de crisis o reformas administrativas, es imperativo vigilar que no se debilite la tutela de la parte contractualmente débil de la relación laboral. Al analizar si el Decreto Legislativo 1499 compromete la función inspectora, este estudio contribuye a asegurar que los ciudadanos de Puno y del Perú cuenten con una autoridad que no solo concilie, sino que vigile y sancione efectivamente los abusos laborales

1.3.3. JUSTIFICACIÓN TEÓRICA:

Desde la perspectiva teórica, este trabajo busca cubrir los vacíos de conocimiento respecto a la coexistencia de la potestad de imperio y las facultades autocompositivas en un mismo funcionario. Según Álvarez (2020), la justificación teórica radica en la capacidad de la investigación para generar debate sobre las teorías existentes y proponer nuevos argumentos que clarifiquen el fenómeno en estudio. En este sentido, se recurre a la doctrina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual establece que la función principal del inspector es asegurar el cumplimiento de las normas, advirtiendo que funciones adicionales como la conciliación pueden ser incompatibles con su autoridad y neutralidad.

1.3.4. JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA:

Normativamente, el estudio es fundamental para evaluar la coherencia interna del ordenamiento jurídico peruano. Resulta crítico analizar si las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo 1499 a la Ley 28806 (Ley General de Inspección del Trabajo) vulneran principios constitucionales y convenios internacionales ratificados por el Perú. La

importancia radica en determinar si la figura del "inspector-conciliador" desnaturaliza el espíritu de la fiscalización, afectando la seguridad jurídica y la correcta aplicación de las normas sociolaborales.

1.3.5. JUSTIFICACIÓN NORMATIVA:

Normativamente, el estudio es fundamental para evaluar la coherencia interna del ordenamiento jurídico peruano. Resulta crítico analizar si las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo 1499 a la Ley 28806 (Ley General de Inspección del Trabajo) vulneran principios constitucionales y convenios internacionales ratificados por el Perú. La importancia radica en determinar si la figura del "inspector-conciliador" desnaturaliza el espíritu de la fiscalización, afectando la seguridad jurídica y la correcta aplicación de las normas sociolaborales.

1.3.6. IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN:

La importancia de esta investigación reside en su potencial para identificar riesgos institucionales en la SUNAFIL. Es vital comprender cómo la obligatoriedad de la conciliación administrativa puede transformar una entidad de control en una de mediación, desplazando el objetivo sancionador y preventivo de la inspección. Conocer estos riesgos permite proponer mejoras normativas que garanticen que la búsqueda de la armonía laboral no se realice a costa del sacrificio de los derechos irrenunciables de los trabajadores.

1.4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN:

1.4.1. OBJETIVO GENERAL

- Analizar la desnaturalización de la labor de los inspectores de trabajo por las medidas establecidas en el Decreto Legislativo 1499.

1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Describir la regulación normativa relacionado a la labor de los inspectores de trabajo.
- Analizar las medidas establecidas en el Decreto Legislativo 1499 que puedan desnaturalizar la labor de los inspectores de trabajo
-

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO, CONCEPTUAL E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

2.1.1. EL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

2.1.1.1. Concepto y finalidad de la inspección laboral

La inspección del trabajo constituye un servicio público esencial del Estado, orientado a vigilar, supervisar y exigir el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, con la finalidad de garantizar la protección efectiva de los derechos de los trabajadores y promover condiciones laborales dignas. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la inspección laboral tiene como función principal asegurar la aplicación de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión (OIT, 2014).

En el ordenamiento jurídico peruano, la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806, define a la inspección del trabajo como el conjunto de actuaciones destinadas a vigilar el cumplimiento de las normas legales, convencionales y contractuales en materia laboral, así como a promover su observancia mediante acciones preventivas, correctivas y sancionadoras cuando corresponda (Congreso de la República, 2006). En este sentido, la finalidad de la inspección laboral no se limita a la imposición de sanciones, sino que comprende también la prevención de infracciones, la orientación técnica y la promoción de una cultura de cumplimiento normativo.

Asimismo, la inspección del trabajo cumple una función de equilibrio en la relación laboral, al intervenir frente a la desigualdad estructural existente entre empleador y trabajador,

asegurando que los derechos reconocidos en la normativa laboral sean efectivamente respetados en la práctica (Requejo, 2013).

2.1.1.2. Principios que rigen la inspección del trabajo

El ejercicio de la inspección del trabajo se encuentra regido por una serie de principios que garantizan la legitimidad, eficacia y objetividad de la actuación inspectiva. En el ámbito nacional, la Ley N° 28806 establece principios orientadores como la legalidad, la objetividad, la imparcialidad, el carácter permanente y la publicidad, los cuales deben ser observados en todas las actuaciones del sistema de inspección del trabajo (Congreso de la República, 2006).

El principio de legalidad implica que los inspectores de trabajo deben actuar estrictamente dentro del marco normativo vigente y conforme a las competencias que la ley les asigna. Por su parte, los principios de objetividad e imparcialidad exigen que la actuación inspectiva se realice sin prejuicios ni intereses ajenos, garantizando un trato equitativo tanto al empleador como al trabajador. El carácter permanente asegura la continuidad del sistema de inspección, mientras que la publicidad permite la transparencia de las actuaciones administrativas.

A nivel internacional, el Convenio N° 81 de la OIT establece que el sistema de inspección del trabajo debe actuar de manera independiente y objetiva, orientando su intervención a la protección de los trabajadores y a la correcta aplicación de la legislación laboral, sin asumir funciones que puedan comprometer su rol fiscalizador (OIT, 1947).

2.1.1.3. El sistema de inspección del trabajo en el Perú

El sistema de inspección del trabajo en el Perú se encuentra regulado principalmente por la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y su reglamento, constituyéndose como el marco normativo que define su organización, funciones y procedimientos. Dicho sistema tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo en todo el territorio nacional (Congreso de la República, 2006).

Con la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) mediante la Ley N° 29981, el Estado peruano estableció una autoridad central encargada de dirigir, supervisar y ejecutar el sistema de inspección del trabajo. La SUNAFIL actúa como ente rector del sistema, siendo responsable de planificar, coordinar y desarrollar las acciones inspectivas, así como de promover la formalización laboral y el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores (Congreso de la República, 2013).

En este contexto, el sistema de inspección del trabajo en el Perú se estructura como un mecanismo integral que combina funciones de fiscalización, orientación y sanción, buscando no solo corregir incumplimientos, sino también prevenir infracciones y fortalecer una cultura de respeto a la normativa laboral. Este sistema se articula con los estándares internacionales establecidos por la OIT, lo que refuerza su rol como instrumento fundamental para la protección de los derechos laborales y el fortalecimiento del Estado social y democrático de derecho.

2.1.2. LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

2.1.2.1. Naturaleza jurídica y funciones

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, creado mediante la Ley N° 29981, con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera. Su creación respondió a la necesidad de fortalecer el sistema de inspección del trabajo en el Perú, dotándolo de una entidad especializada encargada de dirigir y ejecutar las acciones inspectivas a nivel nacional (Congreso de la República, 2013).

Desde el punto de vista jurídico, la SUNAFIL actúa como autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo, teniendo a su cargo la supervisión, fiscalización y exigencia del cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y de las normas de seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, ejerce funciones de orientación, asesoría técnica, investigación y propuesta normativa, en concordancia con los fines del Estado de garantizar condiciones laborales dignas y la protección efectiva de los derechos de los trabajadores (Ley N° 29981).

Entre las principales funciones asignadas a la SUNAFIL se encuentran: i) ejecutar las acciones de inspección del trabajo; ii) supervisar el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad y salud en el trabajo; iii) imponer sanciones administrativas cuando se verifiquen infracciones; iv) brindar orientación técnica a empleadores y trabajadores; y v) promover la formalización laboral y una cultura de respeto a la normativa sociolaboral (Congreso de la República, 2013). Estas funciones evidencian que la naturaleza jurídica de la SUNAFIL se encuentra estrechamente vinculada a su rol fiscalizador y protector dentro del sistema laboral peruano

2.1.2.2. La función inspectiva y su carácter fiscalizador

La función inspectiva constituye el **eje central de la actuación de la SUNAFIL**, y se manifiesta a través de las actuaciones inspectivas destinadas a verificar el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo en los centros laborales. Dicha función tiene un carácter eminentemente **fiscalizador**, en tanto permite a la autoridad administrativa constatar infracciones, exigir su subsanación y, de ser el caso, iniciar el procedimiento administrativo sancionador correspondiente (Congreso de la República, 2006).

La Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806, establece que la función inspectiva se ejerce bajo criterios de legalidad, objetividad e imparcialidad, lo que implica que la intervención de la SUNAFIL debe limitarse a la verificación del cumplimiento normativo, sin asumir roles que puedan comprometer su neutralidad. En ese sentido, la función fiscalizadora se orienta a garantizar la correcta aplicación de la legislación laboral y a proteger al trabajador frente a posibles vulneraciones de sus derechos (Congreso de la República, 2006).

Asimismo, conforme a los estándares internacionales establecidos por la Organización Internacional del Trabajo, la inspección del trabajo debe mantener un carácter **independiente y objetivo**, evitando la acumulación de funciones que desnaturalicen su rol principal de vigilancia y control. El Convenio N° 81 de la OIT precisa que la inspección del

trabajo debe centrarse en asegurar la aplicación de las leyes laborales, sin interferir en funciones que correspondan a otros mecanismos de solución de conflictos (OIT, 1947).

En consecuencia, la función inspectiva de la SUNAFIL se configura como una actividad esencialmente fiscalizadora, orientada a la prevención, detección y corrección de infracciones laborales. Cualquier ampliación de sus atribuciones debe analizarse cuidadosamente, a fin de evitar que se comprometan los principios de objetividad e imparcialidad que sustentan el sistema de inspección del trabajo y que garantizan la protección efectiva de los derechos laborales.

2.1.3. LOS INSPECTORES DE TRABAJO

2.1.3.1. Concepto y rol del inspector de trabajo

El inspector de trabajo es el **funcionario público encargado de ejercer la función inspectiva del Estado en materia laboral**, actuando como autoridad administrativa con la finalidad de vigilar, supervisar y exigir el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo. Su actuación se encuentra orientada a garantizar la protección efectiva de los derechos de los trabajadores y a asegurar que las relaciones laborales se desarrollen conforme al marco jurídico vigente (Congreso de la República, 2006).

De acuerdo con la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806, los inspectores de trabajo se encuentran investidos de autoridad pública y sus actuaciones gozan de presunción de veracidad, siempre que se realicen dentro del ámbito de sus competencias legales. En este sentido, el rol del inspector de trabajo es esencialmente **fiscalizador y protector**, en tanto actúa como instrumento del Estado para corregir situaciones de incumplimiento normativo y prevenir vulneraciones de derechos laborales.

A nivel internacional, la Organización Internacional del Trabajo reconoce al inspector de trabajo como un agente clave para la aplicación efectiva de la legislación laboral, destacando que su función principal es asegurar el respeto de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores, sin asumir funciones que puedan comprometer su independencia o imparcialidad (OIT, 1947).

2.1.3.2. Facultades y límites en el ejercicio de la función inspectiva

Los inspectores de trabajo cuentan con una serie de facultades legales que les permiten cumplir eficazmente su función inspectiva. Entre estas se encuentran la facultad de ingresar libremente a los centros de trabajo, requerir información y documentación, entrevistar a trabajadores y empleadores, emitir requerimientos de subsanación y elaborar actas de infracción cuando se verifiquen incumplimientos a la normativa laboral (Congreso de la República, 2006).

No obstante, el ejercicio de estas facultades se encuentra sujeto a límites claramente establecidos por la ley, a fin de evitar arbitrariedades y garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los administrados. Los inspectores deben actuar dentro del marco de la legalidad, respetando el debido procedimiento administrativo, el derecho de defensa y los principios que rigen la actuación de la administración pública. En consecuencia, no pueden exceder sus competencias ni asumir funciones ajenas a la naturaleza fiscalizadora de su labor.

En este contexto, la doctrina y la normativa internacional advierten que la acumulación de funciones distintas a la fiscalización, como la conciliación o mediación de conflictos, puede generar una alteración del rol del inspector de trabajo, al desdibujar los límites entre la función de control y otras funciones propias de mecanismos alternativos de solución de conflictos (OIT, 2014)

2.1.3.3. Principios de objetividad e imparcialidad

El ejercicio de la función inspectiva se sustenta en los principios de **objetividad e imparcialidad**, los cuales resultan indispensables para garantizar la legitimidad y eficacia del sistema de inspección del trabajo. La objetividad exige que el inspector base sus actuaciones en hechos verificables y criterios técnicos, sin dejarse influenciar por intereses particulares o presiones externas. Por su parte, la imparcialidad implica que la actuación inspectiva se realice sin favorecer a ninguna de las partes involucradas en la relación laboral (Congreso de la República, 2006).

Estos principios se encuentran reconocidos tanto en la normativa nacional como en los estándares internacionales. El Convenio N° 81 de la OIT establece que los inspectores de trabajo deben ejercer sus funciones con independencia y neutralidad, evitando cualquier situación que pueda generar conflicto de intereses o comprometer la confianza en su actuación (OIT, 1947).

En consecuencia, la observancia de los principios de objetividad e imparcialidad resulta fundamental para preservar la naturaleza fiscalizadora de la función inspectiva. Cualquier asignación de funciones adicionales que coloque al inspector de trabajo en una posición dual frente a las partes, como la de conciliador y fiscalizador a la vez, podría afectar estos principios y generar un riesgo de desnaturalización de su rol dentro del sistema de inspección del trabajo.

2.1.4. LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA LABORAL

2.1.4.1. Concepto y naturaleza jurídica

La conciliación administrativa laboral es un mecanismo alternativo de solución de conflictos mediante el cual las partes involucradas en una relación laboral empleador y trabajador o extrabajador— buscan alcanzar un acuerdo voluntario que ponga fin a una controversia de naturaleza laboral, con la intervención de un tercero imparcial perteneciente a la administración pública. Este mecanismo se caracteriza por ser autocompositivo, en la medida en que la solución del conflicto depende exclusivamente de la voluntad de las partes y no de la imposición de una decisión por parte de la autoridad (Pacori, 2022).

Desde el punto de vista jurídico, la conciliación administrativa laboral posee una naturaleza administrativa, ya que se desarrolla dentro del ámbito de la administración pública y se encuentra regulada por normas específicas del derecho laboral administrativo. En el ordenamiento peruano, este mecanismo se encuentra previsto en la Ley General de Inspección del Trabajo y su reglamento, estableciéndose que el acta de conciliación que contenga acuerdos totales o parciales tiene carácter de título ejecutivo, lo que le otorga eficacia jurídica y fuerza vinculante para las partes (Congreso de la República, 2006).

Doctrinalmente, la conciliación se concibe como un instrumento orientado a facilitar el diálogo entre las partes en conflicto, permitiendo la construcción de soluciones consensuadas que respeten los derechos laborales reconocidos por la ley, sin sustituir la función jurisdiccional ni la potestad fiscalizadora del Estado (Ledesma, 2000)

2.1.4.2. Principios y finalidad de la conciliación administrativa

La conciliación administrativa laboral se rige por una serie de principios que garantizan su eficacia y legitimidad. Entre los principales se encuentran la voluntariedad, la imparcialidad, la autonomía de la voluntad, la confidencialidad y la buena fe. El principio de voluntariedad implica que las partes participan libremente en el procedimiento conciliatorio y que el acuerdo alcanzado responde a su consentimiento mutuo. La imparcialidad exige que el conciliador actúe sin favorecer a ninguna de las partes, mientras que la buena fe orienta el comportamiento de los participantes hacia una solución justa y equitativa (Pacori, 2022).

La finalidad principal de la conciliación administrativa laboral es resolver de manera pacífica y rápida los conflictos laborales, evitando la judicialización innecesaria de las controversias y contribuyendo al descongestionamiento del sistema judicial. Asimismo, este mecanismo busca preservar la armonía en las relaciones laborales y promover soluciones que resulten beneficiosas para ambas partes, respetando los derechos mínimos e irrenunciables reconocidos por la legislación laboral (Urteaga, 1998).

En este sentido, la conciliación administrativa se presenta como una herramienta que complementa la actuación del Estado en materia laboral, siempre que su aplicación no vulnere principios fundamentales ni desnaturalice las funciones propias de los órganos encargados de la fiscalización del trabajo.

2.1.4.3. Competencia para la conciliación administrativa laboral

En el Perú, la competencia para la conciliación administrativa laboral ha sido atribuida tradicionalmente al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, así como a las Direcciones o Gerencias Regionales de Trabajo, conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 910 y el Decreto Supremo N° 020-2001-TR. Estas entidades han ejercido la función conciliadora a través de servidores públicos especializados, garantizando la

gratuidad del servicio y la imparcialidad en la conducción del procedimiento (Congreso de la República, 2001).

No obstante, con la promulgación del Decreto Legislativo N° 1499, se incorporó la conciliación administrativa laboral como una función adicional dentro del sistema de inspección del trabajo, otorgándose facultades conciliadoras a los inspectores de trabajo y supervisores inspectores. Esta ampliación de la competencia ha generado un debate jurídico relevante, en la medida en que podría implicar una superposición de funciones entre la labor fiscalizadora y la función conciliadora, lo que resulta contrario a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1947).

La OIT ha sostenido que los inspectores de trabajo no deben asumir funciones de conciliación o arbitraje, debido a que ello puede comprometer su objetividad e imparcialidad y desnaturalizar su rol fiscalizador. En consecuencia, la determinación de la competencia para la conciliación administrativa laboral constituye un aspecto central en el análisis de la posible desnaturalización de la labor de los inspectores de trabajo, tema que es objeto de estudio en la presente investigación.

2.1.5. EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1499

2.1.5.1. Contexto de emisión y finalidad

El Decreto Legislativo N° 1499 fue promulgado el 10 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19, y como resultado de las facultades legislativas delegadas al Poder Ejecutivo por el Congreso de la República mediante la Ley N° 31011. Dicha norma tuvo como finalidad adoptar medidas extraordinarias orientadas a fortalecer la protección de los derechos sociolaborales de los trabajadores, frente a los efectos económicos y sociales generados por la pandemia (Congreso de la República, 2020).

En este contexto excepcional, el Decreto Legislativo N° 1499 buscó reforzar el sistema de inspección del trabajo, incorporando mecanismos adicionales que permitieran atender de manera célere los conflictos laborales surgidos durante la emergencia. Entre estos mecanismos, se introdujo de forma obligatoria y permanente la conciliación administrativa

laboral como una herramienta complementaria a la función inspectiva, con el propósito de promover soluciones rápidas y consensuadas entre empleadores y trabajadores (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo [MTPE], 2020).

La finalidad declarada de la norma fue, por tanto, ampliar las capacidades del sistema de inspección del trabajo, facilitando la resolución de conflictos laborales y asegurando el respeto de los derechos laborales en un contexto de crisis sanitaria y económica. No obstante, esta ampliación funcional generó cuestionamientos respecto a la compatibilidad de las nuevas atribuciones con la naturaleza propia de la función inspectiva.

2.1.5.2. Modificaciones introducidas a la Ley N° 28806

El Decreto Legislativo N° 1499 introdujo diversas modificaciones a la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, alterando de manera significativa la estructura funcional del sistema de inspección laboral. Entre las principales modificaciones se encuentra la incorporación del Módulo de Gestión de Cumplimiento y de la Conciliación Administrativa Laboral como acciones previas a las actuaciones inspectivas de fiscalización (Congreso de la República, 2020).

Asimismo, la norma modificó el artículo 1 de la Ley N° 28806, ampliando las funciones del sistema de inspección del trabajo, y el artículo 2, incorporando nuevos principios ordenadores, tales como el carácter permanente, la objetividad y la publicidad. De igual forma, se modificó el artículo 3, estableciendo que el acta de conciliación administrativa laboral que contenga acuerdos totales o parciales tiene carácter de título ejecutivo, otorgándole fuerza legal para su ejecución (Congreso de la República, 2020).

Estas modificaciones implicaron una reconfiguración del rol tradicional de la inspección del trabajo, al integrar funciones de naturaleza conciliadora dentro de un sistema que históricamente se había caracterizado por su función fiscalizadora y sancionadora, conforme a los estándares nacionales e internacionales.

2.1.5.3. Facultades conciliadoras otorgadas a los inspectores

Una de las modificaciones más relevantes introducidas por el Decreto Legislativo N° 1499 fue la ampliación de las facultades de los inspectores de trabajo, al otorgarles competencia

para intervenir directamente en procedimientos de conciliación administrativa laboral. En efecto, la modificación del artículo 6 de la Ley N° 28806 habilitó a los inspectores y supervisores inspectores para desempeñar funciones conciliadoras, en el marco del sistema de inspección del trabajo (Congreso de la República, 2020).

Esta atribución permitió que, ante la presentación de una denuncia laboral, los inspectores no solo verifiquen el cumplimiento de la normativa sociolaboral, sino que también intenten promover un acuerdo conciliatorio entre las partes, previo o paralelo al inicio de las actuaciones inspectivas. Tal situación supuso una concentración de funciones en una misma autoridad administrativa, combinando la función fiscalizadora con la función conciliadora.

Desde la perspectiva del derecho internacional del trabajo, esta ampliación de facultades resulta controvertida, debido a que la Organización Internacional del Trabajo ha recomendado que los inspectores no asuman funciones de conciliación o arbitraje, en tanto ello puede comprometer su objetividad e imparcialidad (OIT, 1947). En consecuencia, el otorgamiento de facultades conciliadoras a los inspectores de trabajo constituye el eje central del debate jurídico analizado en la presente investigación, al evidenciar una posible desnaturalización de la función inspectiva.

2.1.6. DESNATURALIZACIÓN DE LA LABOR INSPECTIVA

2.1.6.1. Concepto de desnaturalización de funciones

La desnaturalización de la labor inspectiva se entiende como la alteración o desviación del rol esencial que la normativa asigna a los inspectores de trabajo, cuando se les atribuyen funciones que no guardan coherencia con la naturaleza fiscalizadora y de control que caracteriza al sistema de inspección del trabajo. Esta desnaturalización ocurre cuando la autoridad inspectiva deja de actuar exclusivamente como órgano de vigilancia y exigencia del cumplimiento normativo, y asume roles propios de otros mecanismos administrativos o jurisdiccionales (Bermejo, 1998).

En el ámbito del derecho laboral, la función inspectiva ha sido concebida históricamente como una potestad administrativa orientada a la verificación objetiva del cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, sin intervenir en la resolución

consensuada de conflictos entre empleador y trabajador. En tal sentido, la incorporación de funciones conciliadoras dentro de la labor inspectiva implica una modificación sustancial de su finalidad original, lo que puede generar una pérdida de identidad funcional del inspector de trabajo (Requejo, 2013).

Desde la perspectiva normativa internacional, la Organización Internacional del Trabajo ha señalado que el inspector de trabajo debe concentrarse en la aplicación efectiva de la legislación laboral, evitando la acumulación de funciones que puedan comprometer su rol fiscalizador. En consecuencia, la atribución de funciones ajenas a la inspección estrictamente dicha constituye un factor determinante en la desnaturalización de la labor inspectiva (OIT, 1947)

2.1.6.2. Riesgos de afectación a la imparcialidad

Uno de los principales efectos de la desnaturalización de la labor inspectiva es el riesgo de afectación a los principios de objetividad e imparcialidad que deben regir la actuación del inspector de trabajo. Cuando el inspector asume simultáneamente funciones de fiscalización y conciliación, se produce una superposición de roles que puede comprometer la neutralidad exigida en el ejercicio de la función inspectiva (Congreso de la República, 2006).

La imparcialidad exige que el inspector actúe sin favorecer a ninguna de las partes involucradas en la relación laboral; sin embargo, al intervenir como conciliador, el inspector puede verse obligado a proponer fórmulas de solución o a promover acuerdos que, posteriormente, podrían ser objeto de fiscalización o sanción. Esta situación genera un conflicto funcional, ya que el mismo funcionario podría evaluar el cumplimiento de un acuerdo en cuya negociación participó activamente (Sánchez, 2020).

La doctrina y la jurisprudencia administrativa han advertido que la acumulación de funciones puede debilitar la confianza de los administrados en la autoridad inspectiva, al percibirse una posible predisposición o falta de neutralidad. Por ello, la separación de funciones constituye una garantía esencial para preservar la imparcialidad y legitimidad del sistema de inspección del trabajo (Ramírez, 2021).

2.1.6.3. La figura del juez y parte en la inspección laboral

La asignación de funciones conciliadoras a los inspectores de trabajo ha dado lugar a la configuración de la denominada **figura del “juez y parte”** dentro del sistema de inspección laboral. Esta figura se presenta cuando una misma autoridad administrativa participa en la resolución consensuada del conflicto y, posteriormente, ejerce funciones de control, fiscalización o sanción respecto de los mismos hechos o de los acuerdos alcanzados (Bazan, 2020).

En el ámbito del derecho administrativo, el principio de separación de funciones constituye una garantía fundamental del debido procedimiento, ya que busca evitar que una misma autoridad concentre funciones incompatibles entre sí. En el caso de la inspección laboral, la actuación del inspector como conciliador y fiscalizador puede vulnerar dicho principio, al colocarlo en una posición de doble intervención frente a las partes (Congreso de la República, 2006).

La Organización Internacional del Trabajo ha sido enfática al recomendar que los inspectores de trabajo no asuman funciones de conciliación o arbitraje, precisamente para evitar que se configure una situación de juez y parte que afecte la credibilidad y eficacia del sistema de inspección. Según el Convenio N° 81, la función del inspector debe limitarse a la vigilancia y aplicación de la legislación laboral, preservando su independencia frente a las partes involucradas (OIT, 1947).

En consecuencia, la incorporación de facultades conciliadoras a los inspectores de trabajo, como lo establece el Decreto Legislativo N° 1499, constituye un elemento central en el análisis de la desnaturalización de la labor inspectiva, al evidenciar una posible incompatibilidad funcional que afecta los principios de imparcialidad, objetividad y debido procedimiento en el ámbito de la inspección laboral.

2.1.7. POSICIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

2.1.7.1. Convenio N° 81 de la OIT

El Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio, constituye el principal instrumento internacional que

regula el sistema de inspección laboral, estableciendo estándares mínimos que los Estados miembros deben observar para garantizar una fiscalización eficaz y objetiva del cumplimiento de la legislación laboral. Dicho convenio fue adoptado en 1947 y ratificado por el Perú en 1960, formando parte del ordenamiento jurídico interno conforme al artículo 55 de la Constitución Política del Perú (OIT, 1947).

El Convenio N° 81 establece que el sistema de inspección del trabajo debe tener como función esencial velar por la aplicación de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores, incluyendo materias como la jornada de trabajo, los salarios, la seguridad y salud en el trabajo y otras condiciones laborales. Asimismo, dispone que los inspectores de trabajo deben actuar con independencia, objetividad e imparcialidad, encontrándose prohibida cualquier injerencia que pueda comprometer el ejercicio adecuado de sus funciones (OIT, 1947).

De manera expresa, el artículo 3 del Convenio N° 81 señala que los inspectores de trabajo no deben tener funciones incompatibles con su deber principal de fiscalización, precisando que su rol se limita a la vigilancia y exigencia del cumplimiento de la legislación laboral. Esta disposición busca evitar la acumulación de funciones que puedan desnaturalizar la labor inspectiva y afectar la confianza de los trabajadores y empleadores en la autoridad administrativa.

2.1.7.2. Recomendaciones sobre la función del inspector de trabajo

Además del Convenio N° 81, la Organización Internacional del Trabajo ha emitido diversas recomendaciones y documentos interpretativos en los que desarrolla el alcance de la función inspectiva y las obligaciones de los Estados en la materia. En estos pronunciamientos, la OIT ha reiterado que los inspectores de trabajo no deben asumir funciones de conciliación, mediación o arbitraje, debido a que tales atribuciones pueden comprometer su independencia y objetividad (OIT, 2014).

La OIT sostiene que la función del inspector de trabajo debe centrarse exclusivamente en la aplicación efectiva de la legislación laboral, mediante la supervisión, verificación y, en su caso, la adopción de medidas correctivas o sancionadoras. La intervención del inspector

como conciliador podría generar un conflicto de intereses, al colocarlo en una posición en la que participe en la solución del conflicto y, posteriormente, deba fiscalizar o sancionar el incumplimiento de los acuerdos alcanzados (OIT, 2014).

Asimismo, los órganos de control de la OIT han señalado que la conciliación de conflictos laborales debe ser ejercida por instancias distintas a la inspección del trabajo, a fin de preservar la separación de funciones y garantizar el debido proceso administrativo. Esta posición responde a la necesidad de evitar la figura del “juez y parte” dentro del sistema de inspección laboral y de asegurar la credibilidad de la autoridad inspectiva frente a los actores sociales.

En consecuencia, la posición de la OIT es clara en cuanto a que la asignación de funciones conciliadoras a los inspectores de trabajo resulta incompatible con los principios que rigen la inspección laboral. Desde esta perspectiva, las disposiciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1499 deben ser analizadas críticamente, en la medida en que podrían contravenir los estándares internacionales establecidos por la OIT y afectar la naturaleza fiscalizadora de la labor inspectiva.

2.1.8. ANÁLISIS TEÓRICO COMPARATIVO

2.1.8.1. OIT y Decreto Legislativo N° 1499

El análisis comparativo entre la posición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 1499 evidencia una **divergencia sustancial en la concepción de la función inspectiva del trabajo**. Por un lado, la OIT, a través del Convenio N° 81 y de sus recomendaciones interpretativas, establece que la inspección del trabajo debe cumplir una función estrictamente fiscalizadora, orientada a garantizar la aplicación efectiva de la legislación laboral, preservando en todo momento la independencia, objetividad e imparcialidad del inspector de trabajo (OIT, 1947).

En contraste, el Decreto Legislativo N° 1499 introduce una ampliación de las atribuciones del sistema de inspección del trabajo, incorporando de manera permanente la conciliación administrativa laboral como una función adicional, y otorgando a los inspectores de trabajo facultades para intervenir directamente en la resolución de conflictos laborales. Esta

regulación supone que el inspector no solo verifique el cumplimiento normativo, sino que también participe en la búsqueda de acuerdos entre empleadores y trabajadores, lo que modifica sustancialmente el rol tradicional asignado a la inspección laboral en el derecho del trabajo.

Desde la perspectiva de la OIT, la acumulación de funciones fiscalizadoras y conciliadoras resulta incompatible con los principios que rigen la inspección del trabajo, en tanto puede comprometer la neutralidad del inspector y afectar la confianza de las partes en la autoridad administrativa. En ese sentido, el modelo adoptado por el Decreto Legislativo N° 1499 se aparta de los estándares internacionales al permitir que una misma autoridad concentre funciones que, conforme a la doctrina internacional, deberían permanecer claramente diferenciadas.

2.1.8.2. Principales diferencias y efectos jurídicos

Entre las principales diferencias identificadas entre la normativa internacional de la OIT y el Decreto Legislativo N° 1499, se encuentra, en primer lugar, la naturaleza de la función inspectiva. Mientras que la OIT concibe la inspección del trabajo como un mecanismo de control y vigilancia normativa, el Decreto Legislativo N° 1499 amplía su alcance hacia funciones de carácter conciliador, alterando su finalidad originaria.

En segundo lugar, se advierte una diferencia sustancial respecto a la posición funcional del inspector de trabajo. Para la OIT, el inspector debe actuar como un agente independiente del Estado, sin involucrarse en la solución directa de los conflictos laborales; en cambio, la normativa nacional vigente permite que el inspector intervenga como conciliador, generando una posible superposición de roles que puede derivar en la figura del “juez y parte”, afectando los principios de imparcialidad y debido procedimiento administrativo.

Los efectos jurídicos de estas diferencias son relevantes, pues la asignación de facultades conciliadoras a los inspectores de trabajo puede generar cuestionamientos sobre la validez y legitimidad de las actuaciones inspectivas posteriores, especialmente cuando estas se vinculan con acuerdos conciliatorios en cuya negociación participó el propio inspector. Asimismo, esta situación podría afectar la protección efectiva de los derechos laborales, en

la medida en que los trabajadores podrían verse presionados a aceptar acuerdos conciliatorios en un contexto de asimetría frente a la autoridad inspectiva.

En consecuencia, el análisis comparativo permite concluir que el Decreto Legislativo N° 1499 introduce un modelo de inspección del trabajo que se aparta de los estándares establecidos por la Organización Internacional del Trabajo, generando una posible desnaturalización de la función inspectiva y un riesgo de afectación a los principios que rigen el sistema de inspección laboral. Este contraste normativo constituye el eje central de la presente investigación y justifica la necesidad de evaluar críticamente la compatibilidad del régimen jurídico nacional con las normas internacionales del trabajo.

2.2. MARCO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN

2.2.1. INSPECCIÓN DEL TRABAJO

La inspección del trabajo es el servicio público mediante el cual el Estado vigila, supervisa y exige el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, con el objetivo de garantizar la protección efectiva de los derechos de los trabajadores. Este servicio se orienta a la prevención, corrección y sanción de infracciones laborales, conforme a lo establecido en la Ley General de Inspección del Trabajo (Congreso de la República, 2006).

2.2.2. SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

El sistema de inspección del trabajo se define como el conjunto organizado de normas, órganos, procedimientos y recursos destinados a asegurar la aplicación efectiva de la legislación laboral. Según la Organización Internacional del Trabajo, este sistema constituye un instrumento esencial para la garantía de condiciones de trabajo dignas y justas (OIT, 2014).

2.2.3. SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, encargado de dirigir, supervisar y ejecutar el sistema de inspección del trabajo en el Perú. Cuenta con autonomía

técnica y funcional, y tiene como finalidad promover el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral (Congreso de la República, 2013).

2.2.4. INSPECTOR DE TRABAJO

El inspector de trabajo es el funcionario público investido de autoridad administrativa que ejerce la función inspectiva del Estado, encargado de verificar el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad y salud en el trabajo. Sus actuaciones gozan de presunción de veracidad y deben realizarse dentro de los límites legales establecidos (Congreso de la República, 2006).

2.2.5. FUNCIÓN INSPECTIVA

La función inspectiva es la actividad administrativa mediante la cual el Estado controla, vigila y exige el cumplimiento de la legislación laboral. Esta función tiene carácter esencialmente fiscalizador y se ejerce bajo los principios de legalidad, objetividad e imparcialidad (Requejo Alemán, 2013).

2.2.6. FACULTADES INSPECTIVAS

Las facultades inspectivas comprenden el conjunto de atribuciones legales conferidas a los inspectores de trabajo para el ejercicio de su función, tales como el ingreso a los centros laborales, el requerimiento de información, la emisión de actas y la propuesta de sanciones. Estas facultades se encuentran reguladas expresamente por la Ley N° 28806 (Congreso de la República, 2006).

2.2.7. CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA LABORAL

La conciliación administrativa laboral es un mecanismo alternativo de solución de conflictos de naturaleza laboral, mediante el cual las partes buscan alcanzar un acuerdo voluntario con la intervención de la autoridad administrativa. Su finalidad es resolver controversias sin recurrir a la vía judicial, respetando los derechos laborales irrenunciables (Ledesma Narváez, 2000).

2.2.8. MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA LABORAL

La mediación administrativa laboral consiste en la intervención de un tercero imparcial perteneciente a la administración pública, que facilita el diálogo entre las partes para la

solución del conflicto laboral, sin imponer una decisión. Este mecanismo se sustenta en la autonomía de la voluntad y la buena fe (Urteaga, 1998).

2.2.9. DERECHOS LABORALES IRRENUNCIABLES

Los derechos laborales irrenunciables son aquellos derechos mínimos reconocidos por la Constitución y la legislación laboral que no pueden ser objeto de renuncia ni transacción por parte del trabajador, aun con su consentimiento. Este principio constituye una garantía esencial del Derecho del Trabajo (Neves Mujica, 2016).

2.2.10. PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD

El principio de imparcialidad exige que la autoridad administrativa actúe sin favoritismos ni prejuicios, garantizando un trato equitativo a las partes involucradas. En la inspección laboral, este principio resulta fundamental para preservar la legitimidad de la actuación inspectiva (Congreso de la República, 2006).

2.2.11. PRINCIPIO DE OBJETIVIDAD

El principio de objetividad implica que la actuación administrativa se fundamente en hechos verificables y criterios técnicos, evitando apreciaciones subjetivas. Este principio orienta el ejercicio de la función inspectiva y asegura decisiones conformes a derecho (OIT, 1947).

2.2.12. DESNATURALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN INSPECTIVA

La desnaturalización de la función inspectiva se refiere a la alteración del rol fiscalizador del inspector de trabajo cuando se le asignan funciones incompatibles con su naturaleza, como la conciliación o mediación de conflictos, lo que puede afectar su objetividad e imparcialidad (Bermejo Vera, 1998).

2.2.13. JUEZ Y PARTE

La figura del juez y parte se configura cuando una misma autoridad concentra funciones incompatibles dentro de un procedimiento, interviniendo tanto en la resolución del conflicto como en su fiscalización o sanción. Esta situación resulta contraria a los principios del debido procedimiento administrativo (Ramírez Pinedo, 2021).

2.2.14. DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El debido procedimiento administrativo comprende el conjunto de garantías que aseguran una actuación administrativa justa, razonable y conforme a ley, incluyendo el derecho de defensa, la imparcialidad de la autoridad y la motivación de las decisiones (Landa Arroyo, 2018).

2.2.15. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

La Organización Internacional del Trabajo es un organismo especializado de las Naciones Unidas encargado de promover la justicia social y el respeto de los derechos laborales fundamentales, mediante la adopción de convenios y recomendaciones internacionales (OIT, 2014).

2.2.16. CONVENIO N° 81 DE LA OIT

El Convenio N° 81 regula el sistema de inspección del trabajo y establece que los inspectores deben ejercer funciones de vigilancia y control del cumplimiento de la legislación laboral, sin asumir funciones incompatibles con su rol fiscalizador (OIT, 1947).

2.2.17. DECRETO LEGISLATIVO N° 1499

El Decreto Legislativo N° 1499 es la norma que introduce la conciliación administrativa laboral dentro del sistema de inspección del trabajo, otorgando facultades conciliadoras a los inspectores de trabajo, lo que ha generado debate sobre la compatibilidad de dichas atribuciones con los estándares internacionales (Congreso de la República, 2020).

2.3. MARCO NORMATIVO DE LA INVESTIGACIÓN

2.3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

La Constitución Política del Perú de 1993 constituye la norma suprema del ordenamiento jurídico y establece los principios fundamentales que rigen las relaciones laborales y la actuación del Estado en materia de protección del trabajo. El artículo 22 reconoce al trabajo como un deber y un derecho, base del bienestar social y medio de realización de la persona. Por su parte, el artículo 23 dispone que el Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, brindando especial protección al trabajador frente a situaciones de desigualdad.

Asimismo, el artículo 26 consagra los principios que rigen la relación laboral, tales como la igualdad de oportunidades sin discriminación, el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley, y la interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable. Finalmente, el artículo 55 establece que los tratados celebrados por el Estado y ratificados conforme a la Constitución forman parte del derecho nacional, lo que otorga rango constitucional a los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por el Perú.

2.3.2. NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO

Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo

El Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio, fue adoptado en 1947 y ratificado por el Perú en 1960, constituyéndose en el principal instrumento internacional que regula el sistema de inspección del trabajo. Este convenio establece que la inspección del trabajo debe tener como función esencial velar por la aplicación de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores.

Asimismo, el Convenio N° 81 dispone que los inspectores de trabajo deben ejercer sus funciones con independencia, objetividad e imparcialidad, y que no deben asumir funciones incompatibles con su deber principal de fiscalización. Estas disposiciones constituyen el estándar internacional frente al cual se evalúa la compatibilidad de las normas internas que regulan la inspección laboral.

2.3.3. NORMAS CON RANGO DE LEY

Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo

La Ley N° 28806 regula el sistema de inspección del trabajo en el Perú, estableciendo su finalidad, principios, estructura y funciones. Esta norma define a la inspección del trabajo como el servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, convencionales y contractuales en materia sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.

La ley regula las facultades de los inspectores de trabajo, las actuaciones inspectivas, el procedimiento administrativo sancionador y los principios que rigen la función inspectiva,

tales como la legalidad, objetividad e imparcialidad. Constituye el marco normativo central para el análisis del rol del inspector de trabajo en el ordenamiento jurídico peruano.

Ley N° 29981 – Ley que crea la SUNAFIL

La Ley N° 29981 crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral como organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Esta norma establece que la SUNAFIL es la autoridad central del sistema de inspección del trabajo y le atribuye funciones de supervisión, fiscalización, sanción, orientación y promoción del cumplimiento de la normativa laboral.

Asimismo, la ley reconoce la autonomía técnica y funcional de la SUNAFIL, con la finalidad de fortalecer la eficacia del sistema de inspección del trabajo y garantizar una adecuada protección de los derechos laborales.

Decreto Legislativo N° 1499

El Decreto Legislativo N° 1499 fue emitido en el contexto de la emergencia sanitaria por la COVID-19 y tiene como finalidad fortalecer la protección de los derechos sociolaborales de los trabajadores. Esta norma introduce modificaciones a la Ley N° 28806, incorporando la conciliación administrativa laboral y el módulo de gestión de cumplimiento como acciones dentro del sistema de inspección del trabajo.

Asimismo, el decreto legislativo otorga facultades conciliadoras a los inspectores de trabajo y supervisores inspectores, ampliando el ámbito funcional de la inspección laboral. Estas disposiciones constituyen el eje normativo central de la presente investigación.

2.3.4. NORMAS REGLAMENTARIAS

Decreto Supremo N° 020-2001-TR

El Decreto Supremo N° 020-2001-TR aprueba el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, desarrollando los procedimientos administrativos, las competencias de las autoridades laborales y el régimen de la conciliación administrativa laboral, la cual se encontraba originalmente a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y de las Direcciones Regionales de Trabajo.

Decreto Supremo N° 015-2017-TR

El Decreto Supremo N° 015-2017-TR aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, estableciendo su estructura orgánica, funciones específicas y mecanismos de actuación inspectiva, en concordancia con la Ley N° 29981.

2.3.5. NORMATIVA ADMINISTRATIVA COMPLEMENTARIA

El marco normativo de la investigación se complementa con directivas, lineamientos y protocolos emitidos por la SUNAFIL y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, los cuales regulan aspectos operativos de la gestión de cumplimiento, la actuación inspectiva y la conciliación administrativa laboral. Estas disposiciones administrativas orientan la aplicación práctica de las normas legales y reglamentarias dentro del sistema de inspección del trabajo.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. ZONA DE ESTUDIO DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación se desarrolló en la ciudad de Puno, capital de la región del mismo nombre, ubicada al sur del Perú, ámbito en el cual se analizó el régimen jurídico de la inspección del trabajo y la aplicación de la conciliación administrativa laboral en el marco de las funciones asignadas a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), conforme a lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 1499.

La elección de la ciudad de Puno como zona de estudio respondió a que en dicha circunscripción se vienen tramitando procedimientos inspectivos y actuaciones administrativas vinculadas a conflictos laborales del sector privado, lo que permitió contextualizar el análisis normativo respecto a la actuación de los inspectores de trabajo y la aplicación de mecanismos de conciliación administrativa laboral.

Asimismo, si bien la normativa objeto de estudio tiene alcance nacional, su análisis se realizó considerando la realidad institucional y administrativa de la ciudad de Puno, particularmente en lo referido a la intervención de la autoridad inspectiva y a la protección de los derechos laborales de trabajadores, ex trabajadores y empleadores del ámbito privado.

En ese sentido, la zona de estudio comprendió el ámbito territorial de la ciudad de Puno, constituyéndose en un espacio relevante para examinar los efectos jurídicos derivados de la incorporación de facultades conciliadoras a los inspectores de trabajo y su compatibilidad con los principios que rigen la función inspectiva y los estándares internacionales de la Organización Internacional del Trabajo.

3.2. POBLACIÓN Y MUESTRA DE ESTUDIO DE LA INVESTIGACIÓN

3.2.1. POBLACIÓN

La población de la presente investigación estuvo constituida por los operadores del sistema de inspección del trabajo y de la administración laboral de la ciudad de Puno, así como por el conjunto de normas jurídicas y pronunciamientos jurisprudenciales relacionados con la inspección del trabajo y la conciliación administrativa laboral en el ordenamiento jurídico peruano.

Desde el enfoque cualitativo, la población no se limita únicamente a personas, sino que también comprende fuentes documentales relevantes, tales como leyes, decretos legislativos, reglamentos y jurisprudencia, las cuales permiten comprender e interpretar el fenómeno jurídico objeto de estudio. Al respecto, Hernández-Sampieri et al. (2014) señalan que, en las investigaciones cualitativas, la población puede estar conformada tanto por informantes clave como por documentos normativos y legales, cuando el análisis se centra en el contenido y significado de las normas.

En ese sentido, la población incluyó a inspectores de trabajo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y a funcionarios y ex funcionarios de la Dirección Regional de Trabajo de Puno, así como a la normativa constitucional, legal y reglamentaria, y a la jurisprudencia vinculada a la función inspectiva y a la conciliación administrativa laboral, especialmente aquella relacionada con el Decreto Legislativo N° 1499.

3.2.2. MUESTRA

La muestra de la investigación fue no probabilística y de tipo intencional, seleccionada en función de criterios de pertinencia, experiencia profesional y conocimiento especializado sobre el objeto de estudio. Según Hernández-Sampieri et al. (2014), en el muestreo intencional o por criterio, los elementos se eligen porque aportan información relevante y profunda para comprender el fenómeno investigado.

En tal sentido, la muestra estuvo conformada por tres informantes clave, integrados por una inspectora de trabajo de la SUNAFIL y dos ex trabajadores que se desempeñaron como

subdirectores de la Dirección Regional de Trabajo de Puno, quienes contaron con experiencia directa en procedimientos inspectivos y en la gestión de conciliaciones administrativas laborales.

Asimismo, la muestra incluyó un conjunto seleccionado de fuentes documentales, tales como la Constitución Política del Perú, la Ley N° 28806, la Ley N° 29981, el Decreto Legislativo N° 1499, sus normas reglamentarias y jurisprudencia relevante relacionada con la función inspectiva. Este tipo de selección documental es coherente con lo señalado por Bernal (2010), quien sostiene que en las investigaciones jurídicas y documentales la muestra puede estar constituida por normas y documentos jurídicos significativos, seleccionados por su relevancia para el análisis del problema.

La combinación de entrevistas a informantes clave y análisis documental permitió contrastar la regulación normativa con su aplicación práctica, fortaleciendo la validez del estudio.

3.3. ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, debido a que tuvo como finalidad analizar, interpretar y comprender el régimen jurídico de la inspección del trabajo y la conciliación administrativa laboral, así como las implicancias de las facultades conciliadoras otorgadas a los inspectores de trabajo mediante el Decreto Legislativo N° 1499.

El enfoque cualitativo permitió examinar el fenómeno jurídico desde una perspectiva interpretativa, centrada en el análisis del contenido normativo, doctrinario y jurisprudencial, así como en la percepción y experiencia de los operadores del sistema de inspección del trabajo. Al respecto, Hernández-Sampieri, Fernández-Collado y Baptista-Lucio (2014) señalan que la investigación cualitativa se orienta a comprender los fenómenos en su contexto natural, a partir de la interpretación de significados, discursos y documentos, sin recurrir a mediciones numéricas.

Asimismo, este enfoque resultó pertinente para una investigación de naturaleza jurídica, ya que permitió realizar un análisis crítico–descriptivo de normas legales, convenios internacionales y criterios institucionales, contrastándolos con los estándares establecidos

por la Organización Internacional del Trabajo y con la práctica administrativa observada en la ciudad de Puno. En ese sentido, Bernal (2010) sostiene que el enfoque cualitativo es el más adecuado en estudios jurídicos cuando el objeto de análisis son normas, instituciones y actuaciones administrativas.

De igual manera, el enfoque cualitativo posibilitó la aplicación de entrevistas semiestructuradas a informantes clave, tales como una inspectora de la SUNAFIL y dos ex subdirectores de la Dirección Regional de Trabajo de Puno, cuyas opiniones especializadas contribuyeron a comprender la aplicación práctica del marco normativo y los efectos de la conciliación administrativa laboral en el ejercicio de la función inspectiva. Según Flick (2015), este tipo de enfoque permite integrar diversas fuentes de información —documentales y testimoniales para lograr una comprensión más profunda del fenómeno estudiado.

En consecuencia, el enfoque cualitativo permitió articular el análisis normativo con la experiencia práctica de los actores involucrados, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos de la investigación y al desarrollo de conclusiones jurídicamente fundamentadas.

3.4. TIPO Y NIVEL DE INVESTIGACIÓN.

3.4.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN.

La presente investigación correspondió a un tipo de investigación básica, también denominada teórica o dogmática, debido a que se orientó al análisis, interpretación y comprensión del marco normativo, doctrinario y jurisprudencial relacionado con la inspección del trabajo y la conciliación administrativa laboral, particularmente a partir de las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1499.

La investigación básica tiene como finalidad generar conocimiento y contribuir al desarrollo teórico de una determinada disciplina, sin que ello implique necesariamente la aplicación inmediata de los resultados. Al respecto, Bernal (2010) señala que este tipo de investigación busca ampliar el conocimiento existente mediante el estudio sistemático de conceptos, normas e instituciones jurídicas. En el mismo sentido, Hernández-Sampieri et al. (2014) indican que la investigación básica se centra en la comprensión profunda del fenómeno estudiado, más que en la solución inmediata de problemas prácticos.

Asimismo, el estudio presentó un carácter jurídico documental, en tanto se sustentó en el análisis de normas constitucionales, leyes, decretos legislativos, reglamentos y jurisprudencia relevante, complementado con entrevistas a informantes clave. Según Arias (2012), la investigación documental se caracteriza por el uso de fuentes secundarias, tales como textos legales y documentos oficiales, para analizar y explicar un fenómeno jurídico.

3.4.2. NIVEL DE INVESTIGACIÓN.

El nivel de la investigación fue descriptivo–analítico. Fue descriptivo porque permitió detallar y caracterizar el sistema de inspección del trabajo, la función de los inspectores y el régimen jurídico de la conciliación administrativa laboral en el Perú. De acuerdo con Hernández-Sampieri et al. (2014), los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, características y rasgos relevantes de los fenómenos que se analizan.

Asimismo, la investigación fue analítica, en la medida en que examinó críticamente las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1499 y las contrastó con los estándares establecidos por la Organización Internacional del Trabajo, en particular con el Convenio N° 81, identificando sus implicancias jurídicas respecto a la imparcialidad y objetividad de la función inspectiva. Al respecto, Bernal (2010) sostiene que el nivel analítico permite descomponer el objeto de estudio en sus elementos esenciales, con el fin de comprender sus relaciones y efectos.

3.5. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación adoptó un diseño no experimental, debido a que no se manipuló deliberadamente ninguna variable, sino que se analizaron los hechos y normas jurídicas tal como se presentan en la realidad, en su contexto natural. En este sentido, la investigación se limitó a observar, describir e interpretar el marco normativo y la práctica administrativa relacionada con la inspección del trabajo y la conciliación administrativa laboral.

Asimismo, el diseño fue de tipo transversal, puesto que el estudio se realizó en un único momento determinado, centrado en el análisis del Decreto Legislativo N° 1499, la normativa vigente y la información recogida a través de entrevistas a informantes clave en la ciudad de Puno. Según Hernández-Sampieri, Fernández-Collado y Baptista-Lucio (2014), los diseños

no experimentales y transversales se caracterizan por recolectar datos en un solo momento, sin establecer relaciones de causalidad.

Desde la perspectiva jurídica, el diseño no experimental transversal resultó adecuado, ya que permitió examinar el fenómeno normativo sin alterar su contenido ni su aplicación, enfocándose en la interpretación del derecho positivo y su coherencia con los estándares internacionales. Al respecto, Bernal (2010) señala que este tipo de diseño es común en investigaciones jurídicas, donde el análisis se centra en normas, instituciones y procedimientos vigentes.

3.6. MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN.

Para el desarrollo de la presente investigación se emplearon diversos métodos de investigación jurídica, los cuales permitieron abordar el objeto de estudio de manera sistemática y coherente con los objetivos planteados.

En primer lugar, se utilizó el método dogmático–jurídico, orientado al análisis e interpretación de las normas que regulan la inspección del trabajo y la conciliación administrativa laboral, tales como la Constitución Política del Perú, la Ley N° 28806, la Ley N° 29981 y el Decreto Legislativo N° 1499. Este método permitió examinar el contenido, alcance y sentido de las disposiciones legales vigentes. Según Atienza (2011), el método dogmático es fundamental en la investigación jurídica, ya que busca sistematizar e interpretar el derecho positivo.

En segundo lugar, se aplicó el método analítico, el cual consistió en descomponer el objeto de estudio en sus elementos esenciales, a fin de identificar las implicancias jurídicas de las facultades conciliadoras otorgadas a los inspectores de trabajo y los posibles efectos sobre los principios de imparcialidad y objetividad. Bernal (2010) sostiene que el método analítico permite comprender en profundidad los componentes del fenómeno investigado y sus interrelaciones.

Asimismo, se empleó el método comparativo, mediante el cual se contrastaron las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1499 con los estándares internacionales establecidos por la Organización Internacional del Trabajo, especialmente el Convenio N° 81, con el propósito de identificar coincidencias, diferencias y eventuales incompatibilidades

normativas. De acuerdo con Fix-Zamudio (2010), el método comparativo es esencial en los estudios jurídicos cuando se analizan normas internas frente a estándares internacionales.

Finalmente, se utilizó el método hermenéutico, orientado a la interpretación jurídica de textos normativos, doctrinarios y jurisprudenciales, así como a la comprensión de los discursos obtenidos mediante las entrevistas semiestructuradas realizadas a los informantes clave. Este método permitió interpretar el sentido y alcance de las normas y opiniones analizadas, atendiendo a su contexto jurídico y social. Al respecto, Gadamer (2005) destaca la importancia de la hermenéutica en la comprensión e interpretación de textos.

3.7. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS.

3.7.1. TÉCNICAS

En la presente investigación se emplearon diversas técnicas de recolección de datos, acordes con el enfoque cualitativo y la naturaleza jurídica del estudio, las cuales permitieron obtener información relevante tanto de fuentes documentales como de informantes clave.

En primer lugar, se utilizó la técnica de análisis documental, mediante la cual se examinó la normativa constitucional, legal y reglamentaria, así como la jurisprudencia relacionada con la inspección del trabajo y la conciliación administrativa laboral. Esta técnica permitió identificar, clasificar e interpretar el contenido de las normas y pronunciamientos jurídicos pertinentes al objeto de estudio. Según Arias (2012), el análisis documental es una técnica fundamental en las investigaciones jurídicas, ya que posibilita el estudio sistemático de documentos oficiales y textos legales.

En segundo lugar, se aplicó la técnica de la entrevista semiestructurada, dirigida a informantes clave, específicamente a una inspectora de trabajo de la SUNAFIL y a dos ex subdirectores de la Dirección Regional de Trabajo de Puno. Esta técnica permitió recoger información cualitativa sobre la aplicación práctica del Decreto Legislativo N° 1499 y la percepción de los operadores del sistema de inspección del trabajo respecto a la conciliación administrativa laboral. Al respecto, Hernández-Sampieri et al. (2014) señalan que la entrevista semiestructurada facilita la obtención de información profunda, manteniendo un equilibrio entre la flexibilidad y la sistematización de las preguntas.

3.7.2. INSTRUMENTOS

Los instrumentos utilizados para la recolección de datos fueron seleccionados en función de las técnicas aplicadas y del tipo de información requerida para la investigación.

En relación con la técnica de análisis documental, se empleó una ficha de análisis documental, diseñada para registrar de manera ordenada los datos relevantes extraídos de las normas legales, reglamentos y jurisprudencia analizada. Este instrumento permitió sistematizar la información normativa y facilitar su posterior análisis e interpretación. Según Bernal (2010), las fichas documentales constituyen instrumentos idóneos para organizar información proveniente de fuentes secundarias.

Respecto a la técnica de la entrevista semiestructurada, se utilizó una guía de entrevista, elaborada en coherencia con los objetivos de la investigación, la cual incluyó preguntas abiertas orientadas a conocer la experiencia y opinión de los informantes clave sobre la función inspectiva y la conciliación administrativa laboral. De acuerdo con Flick (2015), la guía de entrevista es un instrumento esencial en la investigación cualitativa, ya que orienta la conversación sin restringir la profundidad de las respuestas.

Ambos instrumentos permitieron recopilar información válida y pertinente, contribuyendo al logro de los objetivos planteados en la investigación.

3.8. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS

3.8.1. TÉCNICAS DE ANÁLISIS

En la presente investigación se emplearon diversas técnicas de análisis cualitativo, orientadas a interpretar de manera sistemática la información recopilada a partir de las fuentes documentales y de las entrevistas realizadas a los informantes clave.

En primer lugar, se utilizó la técnica de análisis de contenido, aplicada al estudio de normas constitucionales, leyes, decretos legislativos, reglamentos y jurisprudencia relacionada con la inspección del trabajo y la conciliación administrativa laboral. Esta técnica permitió identificar categorías jurídicas, principios normativos y criterios interpretativos relevantes para el objeto de estudio. De acuerdo con Bardin (2002), el análisis de contenido es una

técnica adecuada para examinar textos jurídicos, ya que posibilita la interpretación objetiva y sistemática del contenido normativo.

Asimismo, se aplicó la técnica de análisis doctrinario, mediante la cual se revisaron aportes teóricos y opiniones de autores especializados en derecho laboral y derecho administrativo, con la finalidad de complementar la interpretación normativa y fortalecer el sustento teórico de la investigación. Según Atienza (2011), el análisis doctrinario permite contextualizar y sistematizar el derecho positivo a partir de la reflexión académica.

De igual manera, se empleó la técnica de análisis comparativo, orientada a contrastar el régimen jurídico nacional, especialmente el Decreto Legislativo N° 1499, con los estándares internacionales establecidos por la Organización Internacional del Trabajo, en particular el Convenio N° 81. Esta técnica permitió identificar similitudes, diferencias y posibles tensiones normativas entre ambos marcos regulatorios. Al respecto, Fix-Zamudio (2010) sostiene que el análisis comparativo resulta fundamental en la investigación jurídica cuando se evalúa la compatibilidad de normas internas con instrumentos internacionales.

Finalmente, se utilizó la técnica de análisis interpretativo, aplicada a la información obtenida a través de las entrevistas semiestructuradas, permitiendo comprender las percepciones y experiencias de los informantes clave en relación con la función inspectiva y la conciliación administrativa laboral. Según Flick (2015), esta técnica es esencial en los estudios cualitativos, ya que facilita la comprensión del significado que los actores atribuyen a los fenómenos analizados.

3.8.2. INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS

Los instrumentos utilizados para el análisis de la información fueron seleccionados de acuerdo con las técnicas aplicadas y la naturaleza de las fuentes examinadas.

Para el análisis de contenido y el análisis doctrinario se empleó una matriz de análisis jurídico, elaborada para organizar y sistematizar las disposiciones normativas, los criterios doctrinarios y los pronunciamientos jurisprudenciales relevantes, permitiendo su comparación e interpretación ordenada. De acuerdo con Bernal (2010), las matrices de

análisis constituyen instrumentos útiles para estructurar la información cualitativa en investigaciones jurídicas.

En relación con el análisis interpretativo de las entrevistas, se utilizó una matriz de categorización, mediante la cual se clasificaron las respuestas de los informantes clave en categorías previamente definidas, tales como función inspectiva, conciliación administrativa laboral, imparcialidad y objetividad. Este instrumento facilitó la identificación de patrones y coincidencias en los discursos recogidos. Según Hernández-Sampieri et al. (2014), las matrices de categorización permiten organizar y analizar de manera sistemática la información cualitativa proveniente de entrevistas.

Asimismo, se emplearon cuadros comparativos, como instrumento complementario, para contrastar las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1499 con los estándares de la Organización Internacional del Trabajo, lo que permitió visualizar de manera clara las diferencias y efectos jurídicos identificados.

CAPÍTULO IV

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

4.1. ANÁLISIS DE RESULTADOS

El análisis de resultados se desarrolló a partir de la información obtenida mediante entrevistas semiestructuradas aplicadas a una inspectora de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y a dos ex funcionarios de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Puno, así como del análisis documental de normas, jurisprudencia, resoluciones administrativas y pronunciamientos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La información fue organizada y sistematizada conforme al objetivo general y a los objetivos específicos de la investigación, lo que permitió identificar los efectos que las medidas previstas en el Decreto Legislativo N° 1499 podrían generar sobre la naturaleza de la función inspectiva del trabajo.

Los resultados evidencian que, durante el periodo de estudio, la conciliación administrativa laboral no fue ejercida por la SUNAFIL, manteniéndose dicha función en el ámbito de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Puno. No obstante, el análisis normativo y las percepciones recogidas permiten advertir que la eventual aplicación de las medidas contenidas en el Decreto Legislativo N° 1499 podría generar una desnaturalización de la labor inspectiva si no se establecen límites claros entre la función de fiscalización y la conciliadora.

4.1.1. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS:

Los resultados se presentan de manera cualitativa, estructurados en función del objetivo general y de los objetivos específicos de la investigación, incorporando tablas descriptivas que permiten sistematizar la información recabada y facilitar su análisis e interpretación.

En relación con el objetivo general, orientado a analizar la desnaturalización de la labor de los inspectores de trabajo por las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1499, los entrevistados coincidieron en señalar que la función inspectiva posee una naturaleza esencialmente fiscalizadora y sancionadora, basada en la constatación objetiva de hechos y en el principio de legalidad. Desde esta perspectiva, la incorporación de la conciliación administrativa laboral como una función asociada al sistema de inspección fue percibida como un factor que podría afectar la imparcialidad y objetividad del inspector de trabajo.

Tabla 01: Percepción sobre la desnaturalización de la labor inspectiva

ENTREVISTADO	CARGO	PERCEPCIÓN
Entrevistada 1	Inspectora de SUNAFIL	Existe riesgo de desnaturalización si el inspector concilia y fiscaliza.
Entrevistado 2	Ex Subdirector de Defensa Legal – DRTPE Puno	La conciliación no corresponde a la función inspectiva.
Entrevistado 3	Ex Director Regional de Trabajo – Puno	Se genera confusión de roles y afectación a la imparcialidad.

Nota: Elaborado en base a las personas entrevistadas.

La tabla se incluye para sintetizar las percepciones de los entrevistados respecto al objetivo general, evidenciando una posición coincidente sobre el riesgo de desnaturalización de la función inspectiva.

Respecto al **primer objetivo específico**, referido a describir la regulación normativa relacionada con la labor de los inspectores de trabajo, los resultados muestran que la normativa vigente antes del Decreto Legislativo N° 1499 delimitaba con claridad las funciones de inspección y conciliación administrativa laboral. Los entrevistados señalaron que la Ley N° 28806 y la Ley N° 29981 consolidaron el carácter fiscalizador de la inspección del trabajo, mientras que la conciliación administrativa fue atribuida al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y a las Direcciones Regionales de Trabajo.

Tabla 02: Percepción sobre la regulación normativa de la función inspectiva

ASPECTO ANALIZADO	RESULTADO PREDOMINANTE
Claridad normativa previa al D.L. 1499	Alta
Rol del inspector de trabajo	Fiscalizador
Separación entre inspección y conciliación	Definida

Nota: Elaboración propia.

Esta tabla permite evidenciar que la posible desnaturalización de la función inspectiva no deriva de la normativa previa, sino de la ambigüedad introducida por el Decreto Legislativo N° 1499.

En cuanto al segundo objetivo específico, orientado a analizar las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1499, los resultados indican que, aunque la norma no se encontraba vigente ni reglamentada durante el periodo de estudio, su contenido normativo genera riesgos jurídicos relevantes, especialmente en relación con la imparcialidad del inspector y la seguridad jurídica.

Tabla 03: Riesgos identificados en las medidas del Decreto Legislativo N° 1499

Riesgo identificado	Nivel
Afectación a la imparcialidad	Alto
Confusión de funciones	Alto
Pérdida de presunción de certeza	Alto
Inseguridad jurídica	Medio

Nota: Elaboración propia.

La tabla sistematiza los principales riesgos advertidos por los entrevistados y el análisis documental, permitiendo vincularlos directamente con las medidas previstas en el Decreto Legislativo N° 1499.

Asimismo, los resultados muestran que, durante el periodo de estudio, la conciliación administrativa laboral fue ejercida por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Puno, no por la SUNAFIL.

Tabla 04: Entidad que ejerce la conciliación administrativa laboral en Puno

ENTIDAD	EJERCICIO DE LA CONCILIACIÓN
SUNAFIL	No
DRTPE Puno	Sí

Nota: Elaboración propia.

Esta tabla permite contrastar la norma con la práctica administrativa real, evidenciando que la separación funcional entre inspección y conciliación se mantuvo en la ciudad de Puno.

Finalmente, los entrevistados coincidieron en señalar que, de implementarse la conciliación administrativa en la SUNAFIL, esta debería ser asumida por un área especializada distinta a la inspectiva, a fin de evitar la desnaturalización de la labor del inspector de trabajo.

Tabla 05: Propuestas para evitar la desnaturalización de la función inspectiva

PROPUESTA	NIVEL DE CONSENSO
Área especializada de conciliación	Alto
Separación funcional y orgánica	Alto
Prohibición de doble rol del inspector	Alto
Reglamentación clara del D.L. 1499	Alto

Nota: Elaboración propia.

La tabla resume las propuestas formuladas por los entrevistados, las cuales se orientan a preservar la naturaleza fiscalizadora de la inspección del trabajo y garantizar el respeto de los principios de objetividad e imparcialidad.

4.2. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

La discusión de resultados se desarrolló integrando los antecedentes de la investigación, el marco teórico y conceptual, los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas, así como la ficha de análisis documental y el análisis normativo, jurisprudencial y doctrinario correspondiente. Este abordaje permitió contrastar los hallazgos empíricos con los fundamentos teóricos y normativos, a fin de determinar la coherencia, coincidencias o

divergencias existentes respecto a la posible desnaturalización de la labor de los inspectores de trabajo a partir de las medidas previstas en el Decreto Legislativo N° 1499.

4.2.1. DISCUSIÓN DE RESULTADOS DEL OBJETIVO GENERAL

En relación con el objetivo general, orientado a analizar la desnaturalización de la labor de los inspectores de trabajo por las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1499, los resultados obtenidos guardan coherencia con los antecedentes y el marco teórico desarrollados en la investigación. Tal como se señaló en los antecedentes doctrinarios y normativos, la función inspectiva ha sido concebida históricamente como una actividad de fiscalización, verificación objetiva de hechos y control del cumplimiento de la normativa sociolaboral, lo cual se encuentra respaldado por la Ley N° 28806, la Ley N° 29981 y el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo.

Los resultados de las entrevistas evidenciaron que los actores con experiencia directa en el sistema laboral coinciden en que la incorporación de funciones conciliadoras al ámbito de la inspección del trabajo puede generar una alteración sustancial de la naturaleza de dicha función. Esta percepción empírica se encuentra alineada con el marco teórico conceptual, el cual establece que la conciliación administrativa laboral constituye un mecanismo de solución autónoma de conflictos, distinto de la función fiscalizadora y sancionadora que caracteriza al inspector de trabajo.

Asimismo, la ficha de análisis documental permitió corroborar que el Decreto Legislativo N° 1499, si bien no fue aplicado durante el periodo de estudio, introduce normativamente la conciliación administrativa laboral como una finalidad vinculada al sistema de inspección del trabajo, sin delimitar con claridad la separación funcional entre conciliación, fiscalización y potestad sancionadora. Esta situación coincide con los criterios doctrinarios de la OIT, que advierten que asignar funciones incompatibles a los inspectores puede generar pérdida de imparcialidad y afectar la confianza en la autoridad inspectiva.

En consecuencia, la discusión permite sostener que los resultados empíricos, el análisis documental y el marco teórico convergen en señalar que las medidas previstas en el Decreto Legislativo N° 1499 contienen un riesgo potencial de desnaturalización de la labor

inspectiva, especialmente si se permite que el mismo inspector asuma funciones conciliadoras y fiscalizadoras sobre los mismos hechos.

4.2.2. DISCUSIÓN DE RESULTADOS DEL OBJETIVO ESPECIFICO 1

Respecto al primer objetivo específico, referido a describir la regulación normativa relacionada con la labor de los inspectores de trabajo, los resultados obtenidos confirman lo desarrollado en los antecedentes normativos y el marco conceptual de la investigación. La normativa previa al Decreto Legislativo N° 1499 establecía una delimitación clara entre la función inspectiva y la conciliación administrativa laboral, asignando esta última al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y a las Direcciones Regionales de Trabajo, conforme al Decreto Supremo N° 020-2001-TR.

Las entrevistas realizadas reforzaron este planteamiento teórico, al evidenciar que, en la práctica administrativa de la ciudad de Puno, la conciliación administrativa laboral fue ejercida exclusivamente por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo, a través de áreas especializadas, mientras que la SUNAFIL mantuvo una función estrictamente fiscalizadora. Este hallazgo empírico se encuentra plenamente alineado con la ficha de análisis documental y con la jurisprudencia constitucional, particularmente con el criterio del Tribunal Constitucional que resalta la necesidad de que los organismos de fiscalización ejerzan funciones especializadas y no contradictorias.

Desde el enfoque del marco teórico, la especialización funcional constituye un principio esencial para garantizar la objetividad, imparcialidad y eficacia del sistema de inspección del trabajo. Por tanto, la discusión evidencia que la regulación normativa previa al Decreto Legislativo N° 1499 resultaba coherente con los estándares nacionales e internacionales, mientras que la modificación introducida por dicha norma genera cuestionamientos respecto a la claridad y coherencia del sistema.

4.2.3. DISCUSIÓN DE RESULTADOS DEL OBJETIVO ESPECIFICO 2

En cuanto al segundo objetivo específico, orientado a analizar las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1499 que podrían desnaturalizar la labor de los inspectores de trabajo, los resultados permiten realizar una discusión integral a partir de la convergencia

entre teoría, antecedentes, evidencia empírica y análisis documental. Aunque la norma no se encontraba vigente ni reglamentada durante el periodo de estudio, su contenido normativo fue percibido por los entrevistados como problemático desde una perspectiva jurídica y funcional.

Los resultados de las entrevistas coinciden con los criterios desarrollados en el marco teórico y conceptual, en el sentido de que la conciliación administrativa laboral responde a una lógica distinta a la inspección del trabajo. Asimismo, la ficha de análisis documental evidenció que los pronunciamientos de la OIT, en particular los informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, recomiendan que las funciones adicionales asignadas a los inspectores no interfieran ni obstaculicen sus funciones principales.

Del mismo modo, la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL refuerza el principio de legalidad administrativa, estableciendo que el inspector solo puede ejercer las funciones expresamente reguladas. En ese contexto, la eventual realización de conciliaciones por parte de inspectores de trabajo, sin una reglamentación clara y sin una separación funcional, podría vulnerar dicho principio y generar inseguridad jurídica.

Finalmente, la práctica administrativa observada en Puno donde la conciliación fue ejercida por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo se presenta como un modelo más compatible con los estándares normativos y doctrinarios analizados. En consecuencia, la discusión permite afirmar que las medidas del Decreto Legislativo N° 1499 solo podrían ser compatibles con la naturaleza de la función inspectiva si se implementan mediante áreas especializadas, claramente diferenciadas de la labor inspectiva, evitando así la desnaturalización de la función del inspector de trabajo.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Se concluye que las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1499 incorporan elementos normativos que generan un riesgo potencial de desnaturalización de la labor de los inspectores de trabajo, en tanto introducen la conciliación administrativa laboral como una finalidad vinculada al sistema de inspección del trabajo, sin delimitar de manera clara y expresa la separación funcional entre la labor fiscalizadora, la conciliadora y la potestad sancionadora. Si bien durante el periodo de estudio dicha norma no fue aplicada por la SUNAFIL, su contenido resulta incompatible con la naturaleza esencialmente fiscalizadora, objetiva e imparcial de la función inspectiva, conforme a la normativa nacional vigente y a los estándares establecidos por la Organización Internacional del Trabajo.

SEGUNDA: El marco normativo previo al Decreto Legislativo N° 1499 —conformado principalmente por la Ley N° 28806, la Ley N° 29981 y el Decreto Supremo N° 020-2001-TR— establecía una delimitación clara y coherente entre la función inspectiva y la conciliación administrativa laboral, asignando esta última al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y a las Direcciones Regionales de Trabajo. Dicha regulación permitía preservar los principios de especialización, objetividad e imparcialidad que rigen la actuación del inspector de trabajo.

TERCERA: La atribución de funciones conciliadoras al sistema de inspección del trabajo, sin una separación orgánica y funcional expresa, puede afectar los principios de legalidad, tipicidad e imparcialidad, además de generar inseguridad jurídica. Los resultados empíricos, el análisis documental y la doctrina de la OIT coinciden en que la conciliación administrativa laboral constituye una función distinta a la inspección del trabajo, por lo que su eventual implementación en la SUNAFIL solo sería compatible con la naturaleza de la función

inspectiva si se desarrolla a través de áreas especializadas claramente diferenciadas de la labor fiscalizadora.

RECOMENDACIONES

PRIMERA: En relación con el objetivo general de la investigación, se recomienda que el legislador y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo revisen el contenido del Decreto Legislativo N° 1499, a fin de delimitar de manera expresa y precisa las funciones de inspección, conciliación y sanción, evitando la superposición de roles que pueda generar la desnaturalización de la labor de los inspectores de trabajo y afectar los principios de objetividad e imparcialidad que rigen el sistema de inspección del trabajo

SEGUNDA: Respecto al primer objetivo específico, se recomienda fortalecer y mantener la separación funcional y orgánica entre la función inspectiva y la conciliación administrativa laboral, reafirmando que esta última debe ser ejercida por áreas especializadas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y de las Direcciones Regionales de Trabajo, como ocurre actualmente en la práctica administrativa de la ciudad de Puno, en concordancia con la Ley N° 28806 y el Decreto Supremo N° 020-2001-TR.

TERCERA: En atención al segundo objetivo específico, se recomienda que, en caso de implementarse la conciliación administrativa laboral en el ámbito de la SUNAFIL, dicha función sea asumida exclusivamente por una unidad orgánica especializada y diferenciada de la función inspectiva, estableciendo expresamente la prohibición de que un mismo inspector participe en labores de conciliación y posteriormente intervenga en la fiscalización o sanción de los mismos hechos, a fin de evitar situaciones de conflicto de interés y garantizar la seguridad jurídica.

CUARTA: Se recomienda que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo emita un reglamento claro y detallado que precise el procedimiento, los alcances y los límites de la conciliación administrativa laboral prevista en el Decreto Legislativo N° 1499, asegurando su

compatibilidad con los estándares internacionales establecidos por la Organización Internacional del Trabajo, en especial con el Convenio N° 81 sobre la Inspección del Trabajo.

QUINTA: Se recomienda a las entidades competentes promover capacitaciones especializadas y permanentes dirigidas a inspectores de trabajo, conciliadores administrativos y funcionarios del sistema laboral, orientadas a reforzar el conocimiento sobre la naturaleza jurídica de la función inspectiva, los principios que la rigen y la adecuada articulación con los mecanismos alternativos de solución de conflictos, contribuyendo así al fortalecimiento institucional y a la efectiva protección de los derechos laborales.

BIBLIOGRAFÍA

- Alayo Arteaga, J. (2021). *La labor inspectiva de la SUNAFIL frente a la seguridad y salud laboral* [Tesis de pregrado, Universidad Privada del Norte].
<https://repositorio.upn.edu.pe/handle/11537/29348>
- Arias, F. G. (2012). *El proyecto de investigación* (6.ª ed.). Episteme.
- Atienza, M. (2011). *El sentido del derecho*. Ariel.
- Bazan Moya, B. (2020). *El debido procedimiento y la inspección de trabajo en la SUNAFIL* [Tesis de pregrado, Universidad Privada del Norte].
<https://repositorio.upn.edu.pe/handle/11537/26099>
- Bermejo Vera, J. (1998). La administración inspectora. *Revista de Administración Pública*, (147), 39–58.
<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/241961998147039.pdf>
- Bernal, C. A. (2010). *Metodología de la investigación* (3.ª ed.). Pearson Educación.
- Congreso Constituyente Democrático. (1993). *Constitución Política del Perú*.
<https://www.gob.pe/institucion/presidencia/normas-legales/118042-constitucion-politica-del-peru>
- Congreso de la República. (2006). *Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo*.
[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/$FILE/1_LEY_28806_22_07_2006.pdf)
- Congreso de la República. (2013). *Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)*.
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7912BA62252D6E7105257E2A0056FE13/\\$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)
- Congreso de la República. (2020). *Decreto Legislativo N° 1499, Decreto Legislativo que establece diversas medidas para fortalecer la protección de los derechos sociolaborales*.
<https://www.gob.pe/institucion/mtpe/normas-legales/465398-1499>
- Flick, U. (2015). *Introducción a la investigación cualitativa* (5.ª ed.). Morata.

García-Perrote Escudero, I. (2021). *Manual de Derecho del Trabajo* (21.^a ed.). Tirant lo Blanch.

Landa Arroyo, C. (2018). *El debido procedimiento administrativo*. Palestra Editores.

Ledesma Narváez, M. (2000). *La conciliación como medio alternativo de solución de conflictos*. Gaceta Jurídica.

Lizares Ayala, M. (2019). Infracciones a la labor inspectiva sancionadas por la SUNAFIL. *Soluciones Laborales*, 173–182.

Mendizábal Bermúdez, G. (2019). Estudio de derecho comparado de la inspección del trabajo en Latinoamérica. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, (28).

<https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2019.28.13147>

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2001). *Decreto Supremo N° 020-2001-TR, Reglamento de la conciliación administrativa laboral*.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6E1B9A9B9A2C4B7E05256F28005F7E8A/\\$FILE/DS020-2001-TR.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6E1B9A9B9A2C4B7E05256F28005F7E8A/$FILE/DS020-2001-TR.pdf)

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2020). *Exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1499*.

<https://www.gob.pe/institucion/mtpe>

Neves Mujica, J. (2016). *Derecho individual del trabajo*. Grijley.

Oficina Internacional del Trabajo. Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. (2020). *Informe III (Parte A)*. OIT.

<https://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm>

Organización Internacional del Trabajo. (1947). *Convenio N° 81 sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio*.

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081

Organización Internacional del Trabajo. (2014). *Las reglas del juego: Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo* (Ed. revisada).

<https://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm>

Pacori Fuentes, A. (2022). *Conciliación administrativa laboral y su efectividad en Arequipa* [Tesis de pregrado, Universidad César Vallejo].

<https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/90002>

Ramírez Pinedo, E. (2021). El sistema de inspección del trabajo respecto al cumplimiento de las normas y derechos laborales en el Perú. *Ciencia Latina Revista Multidisciplinaria*, 5(4), 5906–5923.

<https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/1059>

Requejo Alemán, J. C. (2013). *Fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo en el Perú* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].

<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/5239>

Sánchez Acurio, R. (2020). *El principio de razonabilidad en el procedimiento sancionador de la SUNAFIL* [Tesis de pregrado, Universidad Andina del Cusco].

<https://repositorio.uandina.edu.pe/handle/20.500.12557/4631>

Sanguinetti Raymond, W. (2020). *El impacto del COVID-19 en las relaciones laborales*. Gaceta Jurídica.

Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. (s. f.). *Normativa y directivas institucionales*.

<https://www.gob.pe/sunafil>

Tirado Barrera, J. A. (2011). Reflexiones en torno a la potestad de inspección de la administración pública. *Derecho & Sociedad*, (37), 251–262.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13177>

Urteaga, J. (1998). *La conciliación en el derecho administrativo*. Editorial Jurídica.

Vildoso Benavides, E. (2020). *El sistema de inspección del trabajo en la región Tacna* [Tesis de pregrado, Universidad Privada de Tacna].

<https://repositorio.upt.edu.pe/handle/20.500.12969/1606>

ANEXOS

Anexo 01: Matriz de consistencia

DESNATURALIZACIÓN DE LA LABOR DE LOS INSPECTORES DE TRABAJO POR LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1499, PUNO 2024

PROBLEMA	OBJETIVOS	CATEGORÍAS Y/O EJES DE ANÁLISIS	SUB CATEGORÍAS Y/O SUB EJES DE ANÁLISIS	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS
PROBLEMA GENERAL ¿Cuál es el análisis de lo establecido por la OIT y el Decreto Legislativo 1499 sobre la Conciliación administrativa en materia laboral?	OBJETIVO GENERAL Analizar lo establecido por la OIT y el Decreto Legislativo 1499 sobre la Conciliación administrativa en materia laboral	conciliaciones administrativas laborales – Señalados por la OIT	TIPO INVESTIGACIÓN - Jurídico Descriptivo - Jurídico Comparativo - Jurídico Social	TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN - Encuesta. - Análisis documental.
PROBLEMAS ESPECÍFICOS ¿Cuál es el tratamiento normativo que da la OIT y el Decreto Legislativo 1499 a las conciliaciones administrativas laborales? ¿Cuáles son las diferencias de lo establecido por la OIT y el Decreto Legislativo 1499 respecto al procedimiento de las conciliaciones administrativas laborales?	OBJETIVOS ESPECÍFICOS Comparar las diferencias tratamiento normativo que da la OIT y el Decreto Legislativo 1499 a las conciliaciones administrativas laborales. Describir las Diferencias de lo establecido por la OIT y el Decreto Legislativo 1499 respecto al procedimiento de las conciliaciones administrativas laborales.		conciliaciones administrativas laborales – Señalados por el Decreto Legislativo 1499.	METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN Cualitativo NIVEL DE INVESTIGACIÓN Descriptivo

Anexo 02: Instrumento “Entrevista semiestructurada”



UNIVERSIDAD PRIVADA SAN CARLOS
FACULTAD DE CIENCIAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

DES NATURALIZACIÓN DE LA LABOR DE LOS INSPECTORES DE TRABAJO POR LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1499, PUNO 2024

Dirigido a: Inspectores de trabajo, supervisores inspectores y especialistas en materia laboral de la SUNAFIL y de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Puno.

Objetivo de la entrevista: Recoger información de inspectores de trabajo y especialistas en materia laboral respecto a los criterios jurídicos y prácticos aplicados en el ejercicio de la función inspectiva, así como sobre los efectos de las medidas establecidas en el Decreto Legislativo 1499, particularmente la incorporación de la conciliación administrativa laboral y su incidencia en la posible desnaturalización de la labor de los inspectores de trabajo.

La presente entrevista forma parte de una investigación de tesis titulada “Desnaturalización de la labor de los inspectores de trabajo por las medidas establecidas en el Decreto Legislativo 1499, Puno – 2024”. Su finalidad es recoger información de inspectores de trabajo y especialistas en materia laboral acerca de la regulación normativa de la función inspectiva y la aplicación práctica de las medidas introducidas por el Decreto Legislativo 1499, a fin de analizar si dichas medidas resultan compatibles con la naturaleza de la función inspectiva y con los estándares establecidos por la Organización Internacional del Trabajo.

Se le garantiza que todas las respuestas brindadas serán utilizadas exclusivamente con fines académicos y de investigación, manteniéndose la confidencialidad de la información proporcionada. Asimismo, se precisa que su participación no afectará en modo alguno su situación profesional, laboral, jurídica o administrativa. Su colaboración resulta de especial relevancia para contribuir al análisis crítico del sistema de inspección del trabajo y a la formulación de propuestas orientadas al fortalecimiento de la función inspectiva y a la adecuada protección de los derechos laborales.

I. DATOS GENERALES:

CARGO	: Subintendente de Fiscalización e Instrucción (e)
INSTITUCIÓN	: Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
EXPERIENCIA EN MATERIA LABORAL	: 4 años
FECHA	: 24/12/2025

II. PREGUNTAS SEGÚN OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar la desnaturalización de la labor de los inspectores de trabajo por las medidas establecidas en el Decreto Legislativo 1499

- Desde su experiencia, ¿considera que el Decreto Legislativo 1499 ha modificado la naturaleza de la labor de los inspectores de trabajo? Explique brevemente.

Desde mi experiencia profesional, considero que el Decreto Legislativo N.º 1499 introduce una modificación normativa potencial a la labor de los



**UNIVERSIDAD PRIVADA SAN CARLOS
FACULTAD DE CIENCIAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**

inspectores de trabajo, al incorporar la conciliación administrativa laboral como una actuación vinculada al sistema de inspección; sin embargo, es importante precisar que dicha disposición no se encuentra plenamente vigente ni aplicada en la práctica, por lo que actualmente la SUNAFIL no realiza conciliaciones administrativas laborales. No obstante, de implementarse sin una adecuada delimitación funcional, sí podría generarse un riesgo de desnaturalización del rol fiscalizador del inspector.

2. ¿Cree usted que la incorporación de la conciliación administrativa laboral como función del inspector puede afectar la imparcialidad y objetividad de la función inspectiva?

Considero que podría afectar la imparcialidad y objetividad si la conciliación fuera asumida directamente por el mismo inspector que posteriormente fiscaliza y propone la sanción a imponerse. Sin embargo, este riesgo podría evitarse si, en caso de implementarse la conciliación en la SUNAFIL, esta función fuera asignada a un área especializada e independiente de la función inspectiva, de modo que el inspector mantenga su rol estrictamente fiscalizador y se preserve la imparcialidad del sistema.

OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Describir la regulación normativa relacionada a la labor de los inspectores de trabajo

3. ¿Cómo describe usted la función del inspector de trabajo según la Ley 28806 y la normativa vigente antes del Decreto Legislativo 1499?

Conforme a la Ley N.º 28806 y a la normativa vigente antes del Decreto Legislativo N.º 1499, la función del inspector de trabajo se encontraba claramente delimitada a la fiscalización, vigilancia y exigencia del cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. La conciliación administrativa laboral no formaba parte de sus atribuciones, ya que esta función era ejercida por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y, a nivel regional, por las Direcciones Regionales de Trabajo, manteniéndose una separación clara de funciones.

4. ¿Considera que la normativa actual delimita claramente las funciones de fiscalización y conciliación? ¿Por qué?

En la práctica actual, sí existe una delimitación funcional, puesto que la SUNAFIL no realiza conciliaciones administrativas laborales y estas continúan siendo competencia de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Puno. No obstante, a nivel normativo, el Decreto Legislativo N.º 1499 no delimita con suficiente precisión estas funciones, lo que podría generar confusión en caso de su implementación, razón por la cual resulta necesario establecer reglas claras y áreas diferenciadas dentro de la entidad.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Analizar las medidas establecidas en el Decreto Legislativo 1499 que puedan desnaturalizar la labor de los inspectores de trabajo



UNIVERSIDAD PRIVADA SAN CARLOS
FACULTAD DE CIENCIAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

5. ¿Qué opinión le merece que los inspectores de trabajo asuman funciones de conciliación administrativa laboral?

Desde un enfoque técnico y jurídico, considero que no resulta adecuado que los inspectores de trabajo asuman directamente funciones de conciliación administrativa laboral, ya que ello podría afectar la naturaleza fiscalizadora de su función. En caso de que la SUNAFIL implemente esta facultad conforme al Decreto Legislativo N.º 1499, lo más adecuado sería que la conciliación sea asumida por un área especializada distinta a la inspectiva, evitando así la superposición de funciones y preservando la objetividad del inspector.


6. ¿Considera que esta medida es compatible con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo? Fundamente su respuesta.

La medida solo sería compatible con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo si se garantiza una separación clara de funciones. El Convenio N.º 81 de la OIT señala que los inspectores de trabajo no deben ejercer funciones incompatibles con su labor principal; por ello, asignar la conciliación a un órgano especializado distinto al inspector permitiría cumplir con los estándares internacionales y evitar la desnaturalización de la función inspectiva.

III. PREGUNTA DE CIERRE

7. Desde su perspectiva, ¿qué cambios normativos o administrativos recomendaría para evitar la desnaturalización de la labor de los inspectores de trabajo?

Recomendaría que se precise normativamente que la conciliación administrativa laboral, de ser asumida por la SUNAFIL, sea ejercida por una unidad orgánica especializada y autónoma, distinta de la función inspectiva. Asimismo, considero necesario reforzar la separación funcional entre conciliación y fiscalización, así como adecuar el Decreto Legislativo N.º 1499 a los estándares de la OIT, con el fin de preservar la imparcialidad, objetividad e independencia de los inspectores de trabajo.

FIRMA Y SELLO	NOMBRES Y APELLIDOS
 ERICA NORMA TAYPE HUMPIRI Sub-Intendente de Fiscalización e Inspección (S) Intendencia Regional de Puno Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral	ERICA NORMA TAYPE HUMPIRI



UNIVERSIDAD PRIVADA SAN CARLOS
FACULTAD DE CIENCIAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

DES NATURALIZACIÓN DE LA LABOR DE LOS INSPECTORES DE TRABAJO POR LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1499, PUNO 2024

Dirigido a: Inspectores de trabajo, supervisores inspectores y especialistas en materia laboral de la SUNAFIL y de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Puno.

Objetivo de la entrevista: Recoger información de inspectores de trabajo y especialistas en materia laboral respecto a los criterios jurídicos y prácticos aplicados en el ejercicio de la función inspectiva, así como sobre los efectos de las medidas establecidas en el Decreto Legislativo 1499, particularmente la incorporación de la conciliación administrativa laboral y su incidencia en la posible desnaturalización de la labor de los inspectores de trabajo.

La presente entrevista forma parte de una investigación de tesis titulada “Desnaturalización de la labor de los inspectores de trabajo por las medidas establecidas en el Decreto Legislativo 1499, Puno – 2024”. Su finalidad es recoger información de inspectores de trabajo y especialistas en materia laboral acerca de la regulación normativa de la función inspectiva y la aplicación práctica de las medidas introducidas por el Decreto Legislativo 1499, a fin de analizar si dichas medidas resultan compatibles con la naturaleza de la función inspectiva y con los estándares establecidos por la Organización Internacional del Trabajo.

Se le garantiza que todas las respuestas brindadas serán utilizadas exclusivamente con fines académicos y de investigación, manteniéndose la confidencialidad de la información proporcionada. Asimismo, se precisa que su participación no afectará en modo alguno su situación profesional, laboral, jurídica o administrativa. Su colaboración resulta de especial relevancia para contribuir al análisis crítico del sistema de inspección del trabajo y a la formulación de propuestas orientadas al fortalecimiento de la función inspectiva y a la adecuada protección de los derechos laborales.

I. DATOS GENERALES:

CARGO	: Ex Subdirector de Defensa Legal y Asesoría Legal Gratuita al Trabajador
INSTITUCIÓN	: Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Puno
EXPERIENCIA EN MATERIA LABORAL	: Más de 6 años de experiencia en el sector público y privado
FECHA	: 17 de enero de 2025

II. PREGUNTAS SEGÚN OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar la desnaturalización de la labor de los inspectores de trabajo por las medidas establecidas en el Decreto Legislativo 1499

- Desde su experiencia, ¿considera que el Decreto Legislativo 1499 ha modificado la naturaleza de la labor de los inspectores de trabajo? Explique brevemente.

Desde mi experiencia en la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Puno, considero que el Decreto Legislativo N.º 1499



UNIVERSIDAD PRIVADA SAN CARLOS
FACULTAD DE CIENCIAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

plantea una modificación potencial de la naturaleza de la labor inspectiva, al incorporar la conciliación administrativa laboral dentro del marco del sistema de inspección; sin embargo, dicha modificación no se ha materializado plenamente en la práctica, puesto que la SUNAFIL actualmente no ejerce funciones conciliatorias. De implementarse sin una adecuada delimitación funcional, esta medida sí podría generar una desnaturalización del rol fiscalizador del inspector de trabajo.

2. ¿Cree usted que la incorporación de la conciliación administrativa laboral como función del inspector puede afectar la imparcialidad y objetividad de la función inspectiva?

Considero que sí podría afectar la imparcialidad y objetividad si la conciliación administrativa fuera asumida directamente por el mismo inspector que luego fiscaliza o propone sanciones. La función conciliadora exige un rol neutral y facilitador, distinto al rol fiscalizador y coercitivo del inspector. Por ello, para evitar conflictos funcionales, la conciliación debería mantenerse separada o, en su defecto, ser asumida por un órgano especializado distinto dentro de la SUNAFIL, sin intervención directa del inspector de trabajo.

OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Describir la regulación normativa relacionada a la labor de los inspectores de trabajo

3. ¿Cómo describe usted la función del inspector de trabajo según la Ley 28806 y la normativa vigente antes del Decreto Legislativo 1499?

De acuerdo con la Ley N.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, la función del inspector de trabajo se encontraba claramente orientada a la vigilancia, fiscalización y control del cumplimiento de la normativa sociolaboral, así como a la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores. Antes del Decreto Legislativo N.º 1499, la conciliación administrativa laboral era una competencia exclusiva del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y de las Direcciones Regionales de Trabajo, manteniéndose una separación clara entre la función inspectiva y la función conciliadora.

4. ¿Considera que la normativa actual delimita claramente las funciones de fiscalización y conciliación? ¿Por qué?

En la práctica actual, sí existe una delimitación funcional, ya que la conciliación administrativa laboral continúa siendo ejercida por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo, a través de áreas especializadas como la Subdirección de Defensa Legal y Asesoría Legal Gratuita al Trabajador. No obstante, desde un enfoque normativo, el Decreto Legislativo N.º 1499 no establece una delimitación suficientemente clara, lo que podría generar confusión competencial si se intentara aplicar sin un desarrollo reglamentario preciso.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Analizar las medidas establecidas en el Decreto Legislativo 1499 que puedan desnaturalizar la labor de los inspectores de trabajo



UNIVERSIDAD PRIVADA SAN CARLOS
FACULTAD DE CIENCIAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

5. ¿Qué opinión le merece que los inspectores de trabajo asuman funciones de conciliación administrativa laboral?

Desde una perspectiva jurídica y práctica, considero que no resulta conveniente que los inspectores de trabajo asuman directamente funciones de conciliación administrativa laboral, ya que ello podría comprometer la esencia de su función fiscalizadora. La conciliación requiere un espacio de diálogo y acuerdo voluntario, mientras que la inspección implica control y, de ser el caso, sanción. En caso de que la SUNAFIL implemente la conciliación conforme al Decreto Legislativo N.º 1499, esta debería ser asumida por un área especializada e independiente, evitando que el inspector vea desnaturalizado su rol.


6. ¿Considera que esta medida es compatible con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo? Fundamente su respuesta.

La compatibilidad con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo dependerá de cómo se implemente la medida. El Convenio N.º 81 de la OIT establece que los inspectores no deben ejercer funciones incompatibles con su labor principal. En ese sentido, solo sería compatible si la conciliación administrativa laboral se asigna a una unidad especializada distinta de la inspectiva, garantizando la independencia, imparcialidad y objetividad del sistema de inspección del trabajo.

III. PREGUNTA DE CIERRE

7. Desde su perspectiva, ¿qué cambios normativos o administrativos recomendaría para evitar la desnaturalización de la labor de los inspectores de trabajo?

Recomendaría que se precise normativamente que la conciliación administrativa laboral continúe siendo competencia de las Direcciones Regionales de Trabajo o, en caso de ser asumida por la SUNAFIL, se asigne a un área especializada distinta a la inspectiva. Asimismo, considero necesario reforzar la separación de funciones mediante directivas internas claras y una adecuada reglamentación del Decreto Legislativo N.º 1499, a fin de evitar superposiciones funcionales y preservar la naturaleza fiscalizadora del inspector de trabajo.

FIRMA Y SELLO	NOMBRES Y APELLIDOS
 Abog. Jhon Deyvis Cruz Valdivia CAP N° 5725	Abg. Jhon Deyvis Cruz Valdivia Registro CAP 5725



UNIVERSIDAD PRIVADA SAN CARLOS
FACULTAD DE CIENCIAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

DES NATURALIZACIÓN DE LA LABOR DE LOS INSPECTORES DE TRABAJO POR LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1499, PUNO 2024

Dirigido a: Inspectores de trabajo, supervisores inspectores y especialistas en materia laboral de la SUNAFIL y de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Puno.

Objetivo de la entrevista: Recoger información de inspectores de trabajo y especialistas en materia laboral respecto a los criterios jurídicos y prácticos aplicados en el ejercicio de la función inspectiva, así como sobre los efectos de las medidas establecidas en el Decreto Legislativo 1499, particularmente la incorporación de la conciliación administrativa laboral y su incidencia en la posible desnaturalización de la labor de los inspectores de trabajo.

La presente entrevista forma parte de una investigación de tesis titulada “Desnaturalización de la labor de los inspectores de trabajo por las medidas establecidas en el Decreto Legislativo 1499, Puno – 2024”. Su finalidad es recoger información de inspectores de trabajo y especialistas en materia laboral acerca de la regulación normativa de la función inspectiva y la aplicación práctica de las medidas introducidas por el Decreto Legislativo 1499, a fin de analizar si dichas medidas resultan compatibles con la naturaleza de la función inspectiva y con los estándares establecidos por la Organización Internacional del Trabajo.

Se le garantiza que todas las respuestas brindadas serán utilizadas exclusivamente con fines académicos y de investigación, manteniéndose la confidencialidad de la información proporcionada. Asimismo, se precisa que su participación no afectará en modo alguno su situación profesional, laboral, jurídica o administrativa. Su colaboración resulta de especial relevancia para contribuir al análisis crítico del sistema de inspección del trabajo y a la formulación de propuestas orientadas al fortalecimiento de la función inspectiva y a la adecuada protección de los derechos laborales.

I. DATOS GENERALES:

CARGO	: Ex Director Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Puno Ex Subdirector de Inspecciones
INSTITUCIÓN	: Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Puno
EXPERIENCIA EN MATERIA LABORAL	: Más de 10 años de experiencia en el sector público y privado
FECHA	: 10 de enero de 2025

II. PREGUNTAS SEGÚN OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar la desnaturalización de la labor de los inspectores de trabajo por las medidas establecidas en el Decreto Legislativo 1499

- Desde su experiencia, ¿considera que el Decreto Legislativo 1499 ha modificado la naturaleza de la labor de los inspectores de trabajo? Explique brevemente.



UNIVERSIDAD PRIVADA SAN CARLOS
FACULTAD DE CIENCIAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

Desde mi experiencia como ex Director Regional de Trabajo y ex Subdirector de Inspecciones, considero que el Decreto Legislativo N.º 1499 introduce una modificación conceptual al sistema de inspección del trabajo, al incorporar la conciliación administrativa laboral como una herramienta vinculada a la inspección; no obstante, dicha modificación no se encuentra vigente ni aplicada en la práctica, por lo que actualmente la naturaleza de la labor inspectiva no ha sido alterada. Sin embargo, de implementarse sin una delimitación clara, sí podría afectar la esencia fiscalizadora y sancionadora del inspector de trabajo.

2. ¿Cree usted que la incorporación de la conciliación administrativa laboral como función del inspector puede afectar la imparcialidad y objetividad de la función inspectiva?

*Sí, podría afectar la imparcialidad y objetividad si se asigna directamente al inspector de trabajo la función conciliadora. El inspector debe actuar con independencia y objetividad en la verificación del cumplimiento normativo, mientras que la conciliación exige una lógica distinta, orientada al acuerdo entre las partes. La acumulación de ambas funciones en una misma persona generaría un conflicto funcional, por lo que resulta indispensable que la conciliación, de ser asumida por la SUNAFIL, se realice a través de **un área especializada distinta**, evitando la desnaturalización de la función inspectiva.*

OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Describir la regulación normativa relacionada a la labor de los inspectores de trabajo

3. ¿Cómo describe usted la función del inspector de trabajo según la Ley 28806 y la normativa vigente antes del Decreto Legislativo 1499?

*La Ley N.º 28806 define claramente al inspector de trabajo como un funcionario encargado de la **fiscalización, supervisión y control del cumplimiento de la normativa sociolaboral**, con facultades de investigación, requerimiento y sanción. Antes del Decreto Legislativo N.º 1499, la conciliación administrativa laboral **no formaba parte de la función inspectiva**, siendo competencia del Ministerio de Trabajo y de las Direcciones Regionales de Trabajo, lo que garantizaba una clara separación entre fiscalización y mecanismos alternativos de solución de conflictos.*

4. ¿Considera que la normativa actual delimita claramente las funciones de fiscalización y conciliación? ¿Por qué?

En la práctica administrativa actual, sí existe una delimitación clara, ya que la conciliación administrativa laboral sigue siendo ejercida por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo, mientras que la SUNAFIL se mantiene en el ámbito inspectivo. No obstante, a nivel normativo, el Decreto Legislativo N.º 1499 no desarrolla con precisión los límites funcionales, lo que podría generar superposición de competencias si no se reglamenta adecuadamente su aplicación.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Analizar las medidas establecidas en el Decreto Legislativo 1499 que puedan desnaturalizar la labor de los inspectores de trabajo



UNIVERSIDAD PRIVADA SAN CARLOS
FACULTAD DE CIENCIAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

5. ¿Qué opinión le merece que los inspectores de trabajo asuman funciones de conciliación administrativa laboral?

Desde una perspectiva de gestión pública y técnica inspectiva, considero que no es recomendable que los inspectores de trabajo asuman directamente funciones de conciliación administrativa, pues ello debilita su rol fiscalizador y sancionador. La conciliación debe ser desarrollada por personal especializado, con formación en resolución de conflictos laborales, y no por quien posteriormente podría intervenir en procedimientos sancionadores derivados de la misma controversia.


6. ¿Considera que esta medida es compatible con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo? Fundamente su respuesta.

Las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, en particular el Convenio N.º 81, establecen que los inspectores no deben desempeñar funciones incompatibles con su rol principal. En ese sentido, la medida solo sería compatible si la conciliación administrativa se asigna a un órgano especializado distinto al cuerpo inspectivo, garantizando la independencia, imparcialidad y credibilidad del sistema de inspección del trabajo.

III. PREGUNTA DE CIERRE

7. Desde su perspectiva, ¿qué cambios normativos o administrativos recomendaría para evitar la desnaturalización de la labor de los inspectores de trabajo?

*Recomendaría, en primer lugar, que se precise normativamente que la conciliación administrativa laboral continúe siendo competencia de las Direcciones Regionales de Trabajo o, en su defecto, que dentro de la SUNAFIL se cree un **área especializada e independiente** encargada exclusivamente de dicha función. Asimismo, considero necesario reforzar la formación especializada del personal conciliador y establecer directivas claras que eviten la superposición de funciones con la inspección del trabajo.*

FIRMA Y SELLO	NOMBRES Y APELLIDOS
	<p>Abg. Marco Antonio Paredes Pacheco</p> <p>Registro CAP 3106</p>

Anexo 03: Instrumentos “Ficha de análisis”

NORMA / PAÍS / CIUDAD	ENTIDAD / ORGANIZACIÓN	ANÁLISIS
Decreto Legislativo N° 1499 / Perú	Congreso de la República – Poder Ejecutivo	El Decreto Legislativo N° 1499 incorporó la conciliación administrativa laboral como una finalidad vinculada al sistema de inspección del trabajo, condicionando su vigencia a la emisión de normas reglamentarias. Durante el periodo de estudio no fue aplicado por la SUNAFIL. No obstante, su contenido normativo plantea un riesgo potencial de desnaturalización de la función inspectiva al no delimitar con claridad la separación entre fiscalización, conciliación y potestad sancionadora.
Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo / Perú	Congreso de la República	La Ley N° 28806 configura al inspector de trabajo como autoridad encargada de la fiscalización, verificación y sanción del cumplimiento de la normativa sociolaboral. Antes del D.L. 1499, no atribuía funciones conciliadoras al inspector, lo que evidencia que su naturaleza jurídica ha sido esencialmente fiscalizadora y de constatación de hechos.
Decreto Supremo N° 020-2001-TR / Perú	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Regula la conciliación administrativa laboral y asigna expresamente su competencia al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y a las Direcciones Regionales de Trabajo. En la práctica, en la ciudad de Puno, la conciliación administrativa laboral fue ejercida por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo, manteniéndose separada de la función inspectiva de la SUNAFIL.
Ley N° 29981 – Ley de creación de la SUNAFIL / Perú	Congreso de la República	La Ley N° 29981 crea la SUNAFIL como ente rector del sistema de inspección del trabajo, asignándole funciones de supervisión, fiscalización y sanción. No le atribuye funciones conciliadoras, lo que refuerza la necesidad de preservar la imparcialidad, objetividad e independencia de la función inspectiva.
Convenio N° 81 sobre la Inspección del Trabajo / Internacional	Organización Internacional del Trabajo (OIT)	El Convenio N° 81 establece que los inspectores de trabajo deben ejercer funciones de vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral, evitando el encargo de funciones incompatibles con su labor principal. Este estándar internacional sirve como parámetro para evaluar la compatibilidad del Decreto Legislativo N° 1499 con la naturaleza de la función inspectiva.
Guía de la OIT sobre la Inspección del Trabajo / Internacional	Organización Internacional del Trabajo (OIT)	La OIT advierte que asignar tareas de conciliación a los inspectores puede generar pérdida de confianza por parte de los trabajadores y percepción de parcialidad por parte de los empleadores, lo que debilita la autoridad del inspector como ente fiscalizador. Este criterio doctrinario refuerza la tesis de la posible desnaturalización de la función inspectiva.
Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) – Convenio 81 / Internacional	Organización Internacional del Trabajo (OIT)	La CEACR ha reiterado que las funciones adicionales asignadas a los inspectores de trabajo no deben obstaculizar ni interferir con sus funciones principales de inspección y fiscalización. Este pronunciamiento resulta relevante para analizar críticamente la incorporación de funciones conciliadoras previstas en el D.L. 1499.
Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TF / Perú	Tribunal de Fiscalización Laboral – SUNAFIL	Esta resolución delimita el alcance del principio de legalidad y tipicidad en el ejercicio de la función inspectiva. Se desprende que el inspector solo puede actuar dentro de las competencias expresamente reguladas. En ese sentido, la realización de conciliaciones sin un reglamento claro podría vulnerar el principio de legalidad administrativa.
Práctica administrativa / Puno – Perú	Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Puno	En la práctica administrativa local, la conciliación administrativa laboral es ejercida por áreas especializadas de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Puno. Esta separación funcional confirma que, durante el periodo de estudio, la SUNAFIL no ejerció funciones conciliadoras, preservándose la naturaleza fiscalizadora de la inspección del trabajo.