

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Identificación de los principales problemas del Sistema Inspectivo Laboral en materia de Hostigamiento Sexual en el centro de trabajo: Análisis y propuestas de mejora.

Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

AUTOR

Melina Mylee Céspedes Alegre

ASESOR

María Katia García Landaburu

CÓDIGO DEL ALUMNO

20094340

2020

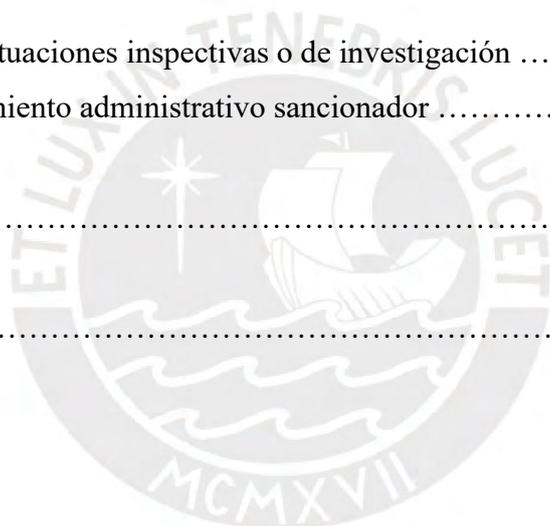
RESUMEN

El presente trabajo académico busca identificar los principales problemas del sistema inspectivo laboral en materia de hostigamiento sexual en el centro de trabajo y, a través de ello, determinar si el Estado, como garante de los derechos fundamentales, está brindando la protección respectiva de la dignidad e integridad de los trabajadores. Las etapas del procedimiento inspectivo de trabajo que son materia de análisis en el presente artículo han sido contrastadas con data actual que brinda el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la cual ha permitido encontrar los principales problemas que la SUNAFIL como ente fiscalizador estaría presentando. Identificados los problemas del sistema inspectivo de trabajo en esta materia, nos permite poder proponer ideas de mejora en beneficio de los trabajadores, brindando de esa manera la protección que estos requieren y creando un clima laboral saludable.

Finalmente, la importancia del tema abordado es poder brindar protección a los trabajadores, quienes ante un sistema inspectivo de trabajo poco eficiente podría estar dejándolos sin la protección necesaria, por lo cual es trascendente poder analizar las falencias del sistema inspectivo de trabajo en materia de hostigamiento sexual laboral, ya que esta conducta lesiona y atenta contra los derechos fundamentales a la dignidad e integridad de los trabajadores.

INDICE

1.	Introducción	4
2.	El Estado Peruano y el deber de protección de la dignidad e integridad de los trabajadores en el ámbito laboral	6
3.	El sistema normativo de prevención, protección y sanción como respuesta al hostigamiento sexual en el centro de trabajo	9
4.	SUNAFIL: Principales problemas del procedimiento de inspección del trabajo en materia de prevención y sanción del hostigamiento sexual	14
	4.1 Etapa de actuaciones inspectivas o de investigación	17
	4.2 El procedimiento administrativo sancionador	22
5.	Conclusiones	25
6.	Bibliografía	29



1. Introducción

La Constitución Política del Perú de 1993 señala que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Asimismo, entre los derechos fundamentales de las personas se expresa claramente que estas tienen derecho al respeto de su integridad moral, psíquica y física. En ese sentido, el Estado tiene la responsabilidad de velar por la protección de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra constitución, entre los cuales se encuentra la dignidad y la integridad personal.

Enfocándonos en el ámbito laboral, sobre ambos derechos fundamentales, nuestra Constitución reconoce que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Si bien la integridad de la persona o del trabajador no se encuentra expresamente señalada, el derecho a la integridad se encuentra reconocida como parte de los derechos constitucionales como lo hemos desarrollado en el párrafo anterior.

El hostigamiento sexual, de acuerdo al Decreto Supremo N° 014-2019-MIMP, es una forma de violencia que se configura a través de una conducta de naturaleza o connotación sexual o sexista no deseada por la persona contra la que se dirige. De acuerdo a esta definición, el hostigamiento sexual es un atentado contra la dignidad de la persona y la integridad personal, derechos fundamentales que, como hemos visto, se encuentran constitucionalmente protegidos.

Ahora bien, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) son las instituciones estatales encargadas de brindar protección a los trabajadores; es decir estas entidades serán las encargadas de, en representación del Estado, brindar las medidas, mecanismos y procedimientos necesarios para la debida protección de los derechos fundamentales y constitucionales de los trabajadores, para nuestro caso, la protección y el respeto de los derechos a la dignidad y a la integridad personal.

En relación a ello, entonces, las instituciones públicas señaladas son las que han elaborado un sistema normativo de prevención, protección y sanción como respuesta a la conducta de hostigamiento sexual en el centro de trabajo, siendo que esta conducta atenta contra los derechos fundamentales antes señalados. En este sistema normativo, no solo contamos

con leyes y reglamentos, sino con programas de acción y protocolos de fiscalización que buscan brindar la protección necesaria de los derechos fundamentales señalados.

La SUNAFIL, además de ser la encargada de elaborar el sistema normativo descrito en el párrafo anterior, también es la institución pública responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo por parte de los empleadores; y en caso determine en un procedimiento administrativo sancionador, el incumplimiento de las normas laborales es la encargada de emitir las medidas de sanción necesarias con el objetivo de brindar protección a los trabajadores. En ese sentido, la SUNAFIL es la institución designada a fiscalizar el cumplimiento del marco normativo establecido contra hostigamiento sexual en el centro de trabajo y en protección de los derechos a la dignidad y la integridad personal de los trabajadores.

Al respecto, si bien el Estado se encuentra presente, a través de la SUNAFIL, promoviendo la protección de los derechos a la dignidad e integridad personal de los trabajadores y, la prevención y sanción contra el hostigamiento sexual en el centro de trabajo, también es cierto que ello sería insuficiente por lo que, los principales problemas a analizar serán aquellos que se presentan en la etapa de instrucción o de investigación y en el procedimiento administrativo sancionador iniciado por la SUNAFIL.

El presente trabajo de investigación busca analizar la etapa de actuaciones inspectivas o de investigación y el procedimiento administrativo sancionador en materia de hostigamiento sexual en el centro de trabajo iniciado por la SUNAFIL, ubicando los principales problemas que se presentarían durante dichas etapas. Finalmente, determinando y analizando los problemas que se presentan, podremos determinar si el Estado cumple estrictamente el rol protector contra el hostigamiento sexual, en respeto de los derechos fundamentales a la dignidad y a la integridad personal.

2. El Estado Peruano y el deber de protección de la dignidad e integridad de los trabajadores en el ámbito laboral.

La dignidad humana es el punto de referencia de todas las facultades que se dirigen al reconocimiento y a la afirmación de la dimensión trascendente y moral del ser humano (Canales 2010:11), es decir, es aquella calidad inherente a todos y cada uno de los miembros de la especie humana que no admite sustitución ni equivalencia; y que, por tal, es el sustento de los derechos que la Constitución y tratados internacionales protegen y auspician (García Toma 2018: 14)

La integridad personal refiere a la intangibilidad de los diversos elementos que componen la dimensión física de la persona humana (Sar 2008), en ese sentido, la integridad personal está relacionada con cualquier afectación física, psíquica o moral que pudiera sufrir una persona.

La Constitución Política del Perú de 1993 señala que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Asimismo, entre los derechos fundamentales de las personas se expresa claramente que estas tienen derecho al respeto de su integridad moral, psíquica y física; y, por tanto, el Estado tiene la responsabilidad de velar por la protección de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución, entre los cuales se encuentra la dignidad y la integridad personal.

En el ámbito laboral, la Constitución reconoce y es clara en ello, que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Al respecto, el Dr. Blancas en el libro *El acoso moral en la relación laboral* señala sobre la dignidad humana:

En el ámbito laboral, la dignidad cobra un relieve especial, pues como lo anota González Pérez la posición de sujeción en que se encuentra el trabajador dentro de la relación de trabajo, ha hecho necesario que los ordenamientos jurídicos afirmen el respeto de dicha dignidad como un derecho específico del trabajador frente al empleador, — sin menoscabo de reconocer que este posee igual derecho —, como una forma de indicar que dicha situación de subordinación no puede implicar, en ningún sentido, la mengua de su dignidad como persona. (Blancas 2007:76)

El Tribunal Constitucional en el fundamento 7 de la resolución emitida en el expediente N° 1124-2001-AA/TC señaló:

En la relación laboral se configura una situación de disparidad donde el empleador asume un status particular de preeminencia ante el cual el derecho y, en particular, el derecho constitucional, se proyecta en sentido tuitivo hacia el trabajador. Desde tal perspectiva, las atribuciones o facultades que la ley reconoce al empleador no pueden vaciar de contenido los derechos del trabajador; dicho de otro modo, no pueden devenir en una forma de ejercicio irrazonable. Es por esto por lo que, la Constitución precisa que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales ni desconocer o disminuir la dignidad del trabajador (art. 23°, segundo párrafo). (Tribunal Constitucional 2001)

Por otro lado, sobre la integridad personal, el Dr. Blancas refiere que esta se encuentra ligada a la noción de dignidad humana (2007: 78), citando para ello lo expuesto por el Tribunal Constitucional sobre la estrecha relación que existe entre la integridad personal y el trabajo al expresar que:

el inciso 1 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú consagra el derecho a la integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar, lo que sólo puede ser logrado a través de una actividad que permita desarrollar todas las capacidades mentales y psíquicas innatas y para las que una persona está preparada. No cabe duda que dicha actividad es el trabajo y, por ello, el artículo 22 del citado texto Constitucional establece que el trabajo es un deber y un derecho que es base del bienestar social y medio de realización de la persona, significando que en la relación laboral se debe respetar el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación (...) y sin que dicha relación laboral limite el ejercicio de los derechos constitucionales ni desconozca o rebaje la dignidad del trabajador (artículo 23 de la Constitución Política del Perú) (Blancas 2007:79)

El Estado, entonces, tiene la obligación de resguardar la dignidad y la integridad de los trabajadores en el ámbito laboral, enmarcándolas en relaciones laborales que no pueden disminuir el valor que tienen los derechos del trabajador.

Dentro de esa idea, el hostigamiento sexual en el centro de trabajo se presenta como una forma de violencia que se configura a través de una conducta de naturaleza o connotación

sexual o sexista no deseada por la persona contra la que se dirige, teniendo en cuenta ello, el hostigamiento sexual es un atentado contra la dignidad e integridad de los trabajadores, derechos fundamentales que, como hemos visto, se encuentran constitucionalmente protegidos. Esta situación genera obligaciones para el Estado y la sociedad, las cuales se ven materializadas en aspectos tales como:

a) La legitimación

El resguardo y promoción de la dignidad deviene en la razón de ser de la actividad del Estado y la sociedad. Por ende, es supeditante para calificar las acciones de estas. La dignidad al ordenar la organización, funcionamiento y metas de los referidos entes conlleva a que el poder político y las relaciones convivenciales solo tengan sentido y validez en tanto se sustenten en el resguardo y promoción de esta.

b) La realización

El resguardo y la promoción de la dignidad impone que el Estado y la sociedad traten a cada ser humano como tal; y, que, en ese contexto, estos puedan cumplir a cabalidad sus propuestas y planes auto determinativos; vale decir, que puedan diseñar, construir y alcanzar su propio proyecto de vida. (García Toma 2018:15)

En esa misma línea, tenemos que el objetivo del Estado y la sociedad es ejercer la defensa y promoción de estos derechos constitucionales, para lo cual deberán acreditar la existencia de reglas de protección y fomento como las reglas preventivas a través de las cuales se busca encauzar las actividades del Estado y la sociedad en beneficio de adoptar medidas que ayuden a prevenir, impedir o eludir actos que pongan en peligro la defensa y promoción de estos derechos. Asimismo, están las reglas correctivas que tienen como objetivo la toma de medidas destinadas a rectificar, corregir o sancionar actos que afecten la defensa o promoción de los derechos previamente descritos. (García Toma 2018:15-16)

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y la SUNAFIL son las instituciones estatales encargadas de brindar protección a los trabajadores; es decir estas entidades representantes del Estado, proponen mecanismos, procedimientos y sanciones necesarias para el debido resguardo de los derechos fundamentales y constitucionales de

los trabajadores, entre los cuales está la protección y el respeto de los derechos a la dignidad y a la integridad personal.

El MTPE, como autoridad administrativa laboral, se encuentra encargada de velar por el respeto de los derechos laborales de los trabajadores, así como la elaboración de políticas públicas en materia laboral con la finalidad de proteger y mejorar las condiciones laborales de los trabajadores; y la SUNAFIL, como autoridad de fiscalización o inspección laboral, se encarga de supervisar el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, así como de sancionar la inobservancia de las mismas.

La SUNAFIL, por su parte, será quien asuma la función de ejecutar reglas preventivas y correctivas, es decir tiene la responsabilidad de fiscalizar el estricto cumplimiento del sistema normativo de prevención, protección y sanción como respuesta al hostigamiento sexual en el centro de trabajo, a través de las inspecciones inopinadas o de oficio, así como atender las denuncias que pueda realizar algún trabajador.

3. El sistema normativo de prevención, protección y sanción como respuesta al hostigamiento sexual en el centro de trabajo.

Como hemos expuesto en el punto anterior, el hostigamiento sexual es una forma de violencia que se configura a través de una conducta de naturaleza sexual o sexista, y que no es bienvenida ni deseada por la persona contra la que se dirige. El hostigamiento sexual puede determinarse a partir de la primera manifestación y no requiere de un rechazo explícito para ser denunciado (Ministerio de Trabajo 2019:4).

El MTPE ha señalado que el ser víctima de hostigamiento sexual es una afectación a la integridad de las personas; en el espacio laboral, la cual tiene consecuencias psicológicas que pueden afectar las relaciones laborales y el desempeño de la persona víctima de esta conducta. Además, el hostigamiento sexual laboral se considera como violencia de género porque se fundamenta en estereotipos que marcan y limitan los comportamientos de los hombres y las mujeres. (2019: 4).

En el ámbito laboral, se debe tener en cuenta que el hostigamiento sexual puede darse en cualquier vínculo: entre superiores y subordinados, entre colegas de trabajo, entre

usuarios y clientes, entre contratistas y proveedores, o en cualquier vínculo de dos o más personas que compartan un ambiente, espacio o relación laboral. Asimismo, el hostigamiento sexual puede obedecer a relaciones de poder, sin que ello signifique ser ejercido por una persona de rango laboral superior. (Ministerio de Trabajo 2019:12).

El Reglamento de la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual en el centro de trabajo señala en los literales a) y d) del artículo 4, que uno de sus objetivos es realizar acciones de prevención y sanción del hostigamiento sexual, estos mismos se sustentan en principios que guardan relación directa con los derechos constitucionalmente protegidos: la dignidad e integridad de los trabajadores:

a) Principio de dignidad y defensa de la persona:

Las autoridades y toda persona involucrada en la prevención y sanción del hostigamiento sexual deben actuar teniendo en cuenta que la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado y asegurando su protección, en la medida en que el hostigamiento puede generar un ambiente intimidatorio, hostil o humillante; o afectar la actividad o situación laboral, docente, formativa o de cualquier otra índole de la persona hostigada.

d) Principio de respeto de la integridad personal:

Las instituciones, autoridades y toda persona involucrada en la prevención y sanción del hostigamiento sexual deben garantizar el respeto de la integridad física, psíquica y moral de las partes involucradas.

Ante lo expuesto, el hostigamiento sexual en el centro de trabajo es una conducta violenta que atenta contra los derechos a la dignidad e integridad de los trabajadores, razón por la cual el Estado a través de sus instituciones públicas debe elaborar políticas para prevenir, erradicar y sancionar esta conducta.

Un ejemplo de ello es que el 12 de setiembre de 2018, es decir, antes de la publicación del Reglamento de la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual en el centro de trabajo, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto Legislativo N° 1410 a través del cual se incorporó el delito de acoso, acoso sexual, chantaje sexual y difusión de imágenes, materiales audiovisuales o audios con contenido sexual al Código Penal.

El sistema normativo de prevención, protección y sanción implementado en nuestro ordenamiento jurídico como una respuesta contra el hostigamiento sexual en el centro laboral tiene como componentes principales la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual - Ley N° 27942 y el Reglamento de la Ley - Decreto Supremo N° 014-2019-MIMP.

La Ley N°2794 fue publicada en el año 2003 y en ese mismo año, se publicó el reglamento de la ley, el Decreto Supremo N° 010-2003-MINDES, dieciséis años después, se derogó dicho reglamento y se promulgó el Decreto Supremo N° 014-2019-MIMP, el cual introduce cambios necesarios que permiten mejores acciones de prevención y sanción del hostigamiento sexual en el centro laboral. Sin embargo, este sistema no solo contiene estas dos normas principales, sino que también incorpora a aquellas que fueron emitidas por las instituciones públicas especializadas del sector trabajo, las cuales brindan un mayor soporte para lograr el objetivo de erradicar esta conducta que violenta los derechos a la dignidad e integridad de los trabajadores.

El MTPE creó en setiembre de 2019, el programa “Trabaja Sin Acoso”, un portal virtual y de atención telefónica que recibe las denuncias de hostigamiento sexual laboral. Esta institución pública aprobó en noviembre de 2019, los lineamientos del servicio de orientación y acompañamiento para los casos de hostigamiento sexual en el trabajo que se denuncien a través del programa “Trabaja Sin Acoso”.

Este programa tiene como objetivo orientar e intervenir de forma oportuna y adecuada en la protección de las víctimas de hostigamiento sexual en el trabajo. A través de este servicio, el personal del MTPE toma conocimiento de las consultas o dudas que pudieran tener los trabajadores en materia de hostigamiento sexual laboral, brindando la asistencia legal correspondiente y, de tener el consentimiento y predisposición del trabajador, el personal podrá:

- Elaborar la denuncia o queja ante la entidad empleadora para lo cual utilizará los formatos aprobados por el MTPE.

- Realizar el seguimiento de cada etapa del procedimiento de investigación que realice la entidad empleadora: descargos, aplicación de medidas de protección, plazos para la emisión final.
- Verificar que, durante la etapa de investigación, la entidad empleadora vele por brindar las medidas de protección adecuadas y que, ante cualquier irregularidad por parte de esta, su personal o la persona agresora, se actué adecuadamente en la protección de la víctima.
- En caso el personal del MTPE encargado de la asistencia legal identifique algún incumplimiento por parte de la entidad empleadora, comunicará ello a la SUNAFIL, quien actuará conforme a la normativa vigente.

Sobre este último punto, es importante observar que para el éxito de la atención de la consulta o denuncia por hostigamiento sexual que atiende este programa, se requiere del trabajo articulado entre el MTPE y la SUNAFIL, puesto que el MTPE puede asesorar al trabajador en esta materia y, de darse el caso, puede derivar la denuncia a la SUNAFIL, pero si esta última no cumple de manera efectiva la labor encomendada, como veremos más adelante, no se estaría cumpliendo el objetivo del programa y las funciones que cada una de estas instituciones estatales tiene. Este hecho nos lleva a pensar que el Estado no estaría cumpliendo, efectivamente, la obligación de proteger la dignidad e integridad de los trabajadores.

Por su parte, la SUNAFIL emitió en octubre de 2019, el Protocolo de fiscalización en materia de hostigamiento sexual, a través del cual se busca garantizar una debida ejecución de los principales instrumentos normativos durante las actuaciones inspectivas de investigación.

Para la calificación de denuncias laborales sobre actos de hostigamiento sexual, que pueden ser interpuestas de manera directa por el trabajador ante la SUNAFIL o derivadas por el programa “Trabaja sin acoso”, se ha determinado tres supuestos sobre los cuales se realizará la atención y generación de las órdenes de inspección para dar inicio al procedimiento de investigación:

- Que la institución denunciada no conocía del supuesto acto de hostigamiento por la no presentación de la queja o denuncia ante su oficina de Recursos Humanos.
- Que la institución denunciada recibió la queja o denuncia mencionada y no inició el procedimiento de investigación previsto en la norma especial.
- Que la institución denunciada recibió la queja o denuncia mencionada e inició el procedimiento de investigación previsto en la norma.

En ese sentido, el inspector de trabajo deberá verificar que el área de Recursos Humanos de la empresa denunciada haya dictado y ejecutado dentro del plazo de tres días hábiles desde que se interpuso la queja o denuncia cualquiera de las siguientes medidas:

- Rotación o cambio de lugar del/la presunto/a hostigador/a.
- Suspensión imperfecta temporal del/ de la presunto/a hostigador/a.
- Rotación o cambio de lugar de la víctima, siempre que haya sido solicitada por esta.
- Solicitud al órgano competente para la emisión de una orden de impedimento de acercamiento, proximidad a la víctima o a su entorno familiar, o de entablar algún tipo de comunicación con la víctima.
- Cualquier otra medida que corresponda, dependiendo de los supuestos actos de hostigamiento sexual.

Asimismo, se deberá poner a disposición de la supuesta víctima la atención médica y psicológica necesaria, lo cual será verificado por los inspectores a cargo.

El inspector deberá verificar que el área de Recursos Humanos haya emitido una decisión en plazo no mayor a diez días calendario de recibido el informe del Comité de intervención frente al hostigamiento sexual; y se verificará que dicho informe contenga la sanción a aplicar y las medidas para evitar nuevos casos.

Como veremos en el siguiente punto, la SUNAFIL realiza visitas inspectivas de oficio con el objeto de prevenir la comisión de alguna infracción en materia de protección contra el hostigamiento sexual laboral pero también, ante una denuncia del trabajador, podría iniciar una etapa de investigación y, dependiendo de las observaciones que encuentre, podría pasar a la etapa de sanción.

Pero ¿Qué tan eficiente es la inspección de trabajo en materia de hostigamiento sexual? ¿SUNAFIL realmente brinda protección a los trabajadores en materia de hostigamiento sexual y cumple diligentemente con el objetivo de prevenir y sancionar a los empleadores en materia hostigamiento sexual? Estos puntos serán desarrollados a continuación, a la luz de los objetivos y funciones propias de dicha institución pública y analizando la etapa de actuaciones inspectivas o de investigación y el procedimiento administrativo sancionador.

4. SUNAFIL: Principales problemas del procedimiento de inspección del trabajo en materia de prevención y sanción del Hostigamiento Sexual.

Según Saco Alva y Campos Skamperle, la inspección laboral tiene una doble naturaleza, por un lado, se encarga de supervisar el cumplimiento de la regulación laboral, lo cual no se limita a las condiciones de trabajo, de empleo y a la seguridad y salud en el trabajo, sino también al cumplimiento de las disposiciones legales en materia de servicios sociales, trabajadores migrantes, formación profesional, seguridad social y otras cuestiones. Por otro lado, la inspección laboral proporciona información, asesoramiento y formación, tanto para los empleadores como para los trabajadores (2013:453).

La SUNAFIL como institución de fiscalización laboral desarrolla sus funciones en base a esta doble naturaleza de la inspección laboral y es justamente ello, uno de los problemas que tiene esta institución, puesto que ejecuta funciones como “la ordenación del trabajo y relaciones sindicales, prevención de riesgos laborales, empleo y migraciones, promoción del empleo y formación para el trabajo, prestaciones de salud y sistema previsional, trabajo de personas con discapacidad, en todo el ámbito nacional [...]” (Saco Alva & Campos Skamperle 2013:456). Adicional a todo lo expuesto, también la SUNAFIL se encarga de imponer sanciones establecidas ante el incumplimiento de las normas laborales.

Para cumplir con las inspecciones laborales y todas las funciones descritas previamente, la SUNAFIL cuenta, de acuerdo con lo señalado en su página institucional, con 822 inspectores que se encuentran distribuidos en 25 ámbitos territoriales. Lo que podemos detectar hasta aquí es que la SUNAFIL tiene un número limitado de inspectores para poder atender todas las materias descritas previamente, entre las cuales, se encuentra el hostigamiento sexual laboral.

En ese sentido, teniendo en cuenta que la SUNAFIL no cuenta con el número de inspectores necesario para poder atender todas las denuncias laborales de manera eficiente y con la celeridad necesaria, el reglamento de prevención y sanción del hostigamiento sexual delegó la facultad de investigación de estas denuncias al Comité de investigación de hostigamiento sexual que debe existir en cada empresa, si el número de trabajadores de ella equivale a veinte o más, de lo contrario estará a cargo del delegado contra el hostigamiento sexual; es decir, la denuncia es recibida por el área de recursos humanos y ésta trasladará, en el plazo de un día hábil, la denuncia al Comité o Delegado y éste, en el plazo máximo de 15 días calendario, deberá investigar y emitirá su informe final.

Debemos agregar que, la formación de un Comité o Delegado busca “garantizar la participación de los trabajadores en la investigación de los actos de hostigamiento sexual, así como en la elaboración de las recomendaciones que este órgano trasladará al órgano decisorio de la empresa” (Huamán 2020: 151), es decir, la investigación la realizan los mismos trabajadores de la empresa.

La SUNAFIL se presenta como una alternativa para el trabajador que, ante su desconfianza o desconocimiento de que puede presentar su denuncia de manera directa con su empleador, acude a la institución que, por su propia naturaleza, se encuentra encargada de la fiscalización laboral. Sin embargo, la SUNAFIL no lleva a cabo la investigación de la denuncia de hostigamiento sexual laboral, sino que, por el contrario, cumple con notificar la denuncia al empleador, para que este a su vez de inicio a todo el procedimiento anteriormente descrito; quedando así, la SUNAFIL como un órgano observador externo que solo realizará requerimientos de documentación para verificar el cumplimiento de los plazos establecidos por la norma correspondiente, el otorgamiento de las medidas de protección a favor del trabajador hostigado, entre otros.

Hasta este punto, considero que la SUNAFIL tiene un papel bastante pasivo en su actuación, si bien la norma ha decidido delegar esa investigación de hostigamiento sexual laboral a un órgano conformado por trabajadores, en el caso del Comité, o un trabajador, en el caso de un Delegado, también es cierto que la SUNAFIL debería tener un rol más activo en la investigación, no solo supervisando el cumplimiento de plazos, es decir que pueda participar de ella, a fin de que el Comité o Delegado puedan realizar de manera más eficiente el rol asignado y se cumpla el objetivo de brindar protección al trabajador o trabajadora hostigada, velando de esa manera por el respeto de sus derechos constitucionales. Debemos tener presente que, la SUNAFIL tiene como objetivo velar por el cumplimiento de las normas laborales en beneficio y protección de los trabajadores, entonces debería tener una participación activa en la investigación de una denuncia que atenta contra la dignidad e integridad de los trabajadores.

Por ejemplo, en el caso de los accidentes de trabajo, la SUNAFIL tiene un rol activo en la investigación del accidente, muchas veces acude al mismo lugar de los hechos, entrevista a trabajadores y requiere información documental al empleador, para determinar que este haya cumplido con las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo. A su vez, la empresa empleadora también realiza una investigación a través del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo o Supervisor encargado. Como se puede ver, el hecho de que la empresa cuente con un órgano interno para la investigación no significa que la SUNAFIL no actúe investigando los hechos y determinando responsabilidades. Esto mismo debería ser aplicado a los casos de hostigamiento sexual, a fin de poder brindar una mayor protección a los trabajadores.

Sin embargo, como hemos señalado, la SUNAFIL actualmente actúa como un agente externo encargado de supervisar al empleador sobre el cumplimiento de sus obligaciones relacionadas con la materia de hostigamiento sexual laboral, es decir requiere documentación sobre las capacitaciones brindadas a los trabajadores en dicha materia, así como las realizadas al área de recursos humanos y al Comité o Delegado encargado de la investigación de denuncias de hostigamiento sexual, la elaboración de la Política en materia de hostigamiento sexual laboral, entre otros. Adicional a ello, en el supuesto de que la denuncia por hostigamiento sexual laboral haya sido interpuesta ante la SUNAFIL, una vez que esta derive la misma a la empresa empleadora, requerirá el cumplimiento de los plazos establecidos por la norma, por lo que podría solicitar la remisión del Informe

emitido por el Comité o Delegado, las actuaciones de investigación que se realizaron y, la decisión final tomada por la empresa.

Pero ¿qué sucede cuando la empresa empleadora no acredita a la SUNAFIL el cumplimiento de sus obligaciones en materia de hostigamiento sexual laboral? ¿la SUNAFIL puede entrar a la investigación de la denuncia o, aun en ese extremo, se mantiene al margen y solo verifica el cumplimiento formal de lo señalado en la norma de esta materia?

En efecto, la SUNAFIL se mantendrá en la posición de supervisar el cumplimiento de las normas laborales por parte de la empresa empleadora y no ingresará en la investigación de la denuncia de hostigamiento sexual laboral, así la empresa no acredite el cumplimiento de sus obligaciones laborales, lo cual como ya he señalado, considero un error, puesto que no se estaría protegiendo el derecho constitucional a la dignidad e integridad de los trabajadores.

En el siguiente punto, nos enfocaremos en la función de supervisión del cumplimiento de las normas laborales, las cuales veremos implementadas en dos procedimientos: el referido a las actuaciones inspectivas y en el procedimiento administrativo sancionador. Los principales problemas que veremos serán los plazos establecidos en las normas que regulan el tema y lo que hemos expresado anteriormente sobre el poco personal inspectivo, lo cual repercute en la poca celeridad para resolver los casos denunciados ante la SUNAFIL.

4.1 Etapa de actuaciones inspectivas o de investigación.

Según Saco Alva y Campos Skamperle, en la etapa inspectiva se realizan las diligencias previas de investigación, comprobación e inspección con el objeto de verificar el cumplimiento de las normas sociolaborales y apreciar la concurrencia de ciertas circunstancias que justifiquen la iniciación del procedimiento sancionador. (2013:455).

La SUNAFIL inicia esta etapa una vez que emite la Orden de Inspección y puede utilizar las siguientes modalidades como parte de la etapa de actuaciones inspectivas:

visitas de inspección, comparecencia, comprobación de datos y el requerimiento de información a través de medios electrónicos.

La comparecencia y el requerimiento de información a través de medios electrónicos, es la modalidad a través de la cual, el inspector de la SUNAFIL asignado al caso, realiza el requerimiento de documentación al empleador, solicitándole acreditar las capacitaciones en materia de hostigamiento sexual laboral, la elaboración e implementación de una Política contra el hostigamiento sexual laboral, formación del Comité de investigación de hostigamiento sexual, siguiendo las pautas descritas en el reglamento, o la elección del Delegado correspondiente. En el supuesto de una denuncia por parte del trabajador ante la SUNAFIL, por la falta de inicio o inicio tardío del procedimiento interno de investigación en materia de hostigamiento sexual laboral, esta institución además de requerir los documentos que acrediten lo expuesto inicialmente, también requerirán a la empleadora, las actuaciones realizadas en el marco de la investigación iniciada por el Comité o Delegado, es decir requerirán el informe que realice el órgano interno de la empresa, las medidas de protección adoptadas a favor del trabajador hostigado, la actuación de los medios de prueba (declaraciones, correos electrónicos, audios, vídeos, entre otros) y la decisión final que haya tomado la empresa.

Esta etapa de actuaciones inspectivas o de investigación se caracteriza por la información que debe brindar el empleador al inspector de la SUNAFIL, documentación a través de la cual debe acreditar el cumplimiento de sus obligaciones laborales o, además, como hemos señalado en el párrafo anterior, acreditar el inicio del procedimiento de investigación del hostigamiento sexual en el centro de trabajo.

Sin embargo, una vez que la empresa empleadora ha presentado toda la documentación requerida por el inspector, podemos identificar uno de los principales problemas que se presenta en esta etapa, el cual es el incumplimiento del plazo de investigación señalado en la Ley General de Inspección del Trabajo.

De acuerdo con la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, las actuaciones inspectivas o de investigación deben realizarse en el plazo que se señale en las órdenes generadas de inspección. Sin embargo, se prohíbe que dichas

actuaciones puedan dilatarse más de treinta días hábiles, salvo que la demora sea por causa imputable directamente al sujeto inspeccionado. Asimismo, la norma también señala que como única excepción y siempre que la materia no sea sobre seguridad y salud en el trabajo, se podría autorizar la prolongación de las actuaciones comprobatorias por el tiempo necesario hasta su finalización.

En ese sentido, dado que la materia de hostigamiento sexual laboral difiere de la relacionada a seguridad y salud en el trabajo, lo que sucede en la realidad es que el inspector de trabajo prolonga las actuaciones inspectivas, muchas veces no por la dificultad de la materia, dado que solo se trata de requerir información más no de investigar el hostigamiento sexual como tal, sino porque en realidad no se da abasto para poder resolver la totalidad de casos asignados. Sin embargo, esa prórroga lo único que permite es dilatar la investigación y perpetuar la demora para emitir una sanción pronta y rápida, restando celeridad y eficiencia, características que debería ser emblemas de este procedimiento.

Otro de los problemas de esta etapa es la demora en el inicio de la inspección a través de órdenes de inspección y la ejecución de las actuaciones inspectivas. De acuerdo con el Boletín Mensual de agosto de 2020 emitido por el MTPE (2020:11, cuadro N° 04), en el cual se recoge la información de la SUNAFIL, dado que esta es una institución adscrita al Ministerio, se señala muestra lo siguiente:

CUADRO N° 04
ÓRDENES DE INSPECCIÓN
AGOSTO 2020*

VARIABLE	MINISTERIO DE TRABAJO	SUNAFIL	TOTAL AGOSTO	TOTAL ACUMULADO 2020
1. ÓRDENES DE INSPECCIÓN				
- Órdenes Generadas	-	2 662	2 662	24 952
- Órdenes de Inspecciones Cerradas	-	2 669	2 669	23 237
2. ÓRDENES DE ORIENTACIÓN				
- Órdenes Generadas	-	-	-	2 365
- Órdenes de Orientaciones Cerradas	-	-	-	1 139
3. MEDIOS DE INVESTIGACION (ACTUACIONES INSPECTIVAS)				
- Número de Visitas	-	986	986	13 214
- Número de Comparecencias	-	172	172	10 460
4. RESULTADO DE ACTUACIONES INSPECTIVAS (a+b)				
a) ACTAS DE INFRACCIÓN	-	290	290	2 158
-Por Obstrucción a la Labor Inspectiva	-	72	72	602
-Por Incumplimiento de Normas Sociolaborales o de Seguridad y Salud	-	218	218	1 556
b) INFORMES DE ACTUACIONES INSPECTIVAS	-	2 379	2 379	21 079
5. ÓRDENES DE INSPECCIÓN POR SINIESTROS				
- Accidentes de Trabajo	-	49	49	323
- Accidentes Mortales	-	8	8	93
- Enfermedades Ocupacionales	-	6	6	25
- Incidentes Peligrosos	-	1	1	10

FUENTE : MTPE / OGETIC / OFICINA DE ESTADÍSTICA
 * : CIFRAS PRELIMINARES

Se puede apreciar que para el mes de agosto del 2020 se han cerrado 2 669 Órdenes de Inspección incluyendo la labor del SUNAFIL, de las cuales 290 terminaron en Actas de Infracción, las mismas que se repartieron en 72 por obstruir la labor inspectiva y 218 por incumplimiento de Normas Socio Laborales o de Seguridad y Salud; además 2 379 terminaron en Informes de Actuaciones Inspectivas. También se puede apreciar que los medios de investigación que se realizaron estuvieron constituidos por 986 Visitas y 172 Comparecencias en el mes de agosto.

Del cuadro mostrado podemos concluir que, en Lima Metropolitana, se cerraron 2,669 órdenes de inspección y se crearon 2,662 órdenes de inspección, las cuales nacen de las denuncias o inspecciones de oficio, arrojando un acumulado de 24,952 órdenes generadas y 23,237 órdenes de inspección cerradas a agosto de 2020. De la información expuesta, vemos que, en realidad, la SUNAFIL arrastra órdenes de inspección de meses anteriores, puesto que durante agosto de 2020 se observa que las órdenes de inspección cerradas son mayores al número de órdenes de inspección generadas, esto se ve reflejado también en los acumulados señalados.

Ahora, sobre las actuaciones inspectivas que efectúa la SUNAFIL, notamos que, durante agosto de 2020, solo se realizaron 1,158, es decir, ese número no se relaciona con el número de ordenes de inspección cerradas y tampoco con el número de ordenes generadas, lo cual nuevamente nos demuestra que esta institución no cumple con las actuaciones inspectivas dentro del plazo otorgado.

Para mostrar mejor lo señalado, el Boletín Mensual de setiembre de 2020, emitido por el MTPE (2020:11, cuadro N° 04) expone la siguiente información:

CUADRO Nº 04
ÓRDENES DE INSPECCIÓN
SETIEMBRE 2020*

VARIABLE	MINISTERIO DE TRABAJO	SUNAFIL	TOTAL SETIEMBRE	TOTAL ACUMULADO 2020
1. ÓRDENES DE INSPECCIÓN				
- Órdenes Generadas	-	6 107	6 107	31 059
- Órdenes de Inspecciones Cerradas	-	3 639	3 639	26 876
2. ÓRDENES DE ORIENTACIÓN				
- Órdenes Generadas	-	-	-	2 365
- Órdenes de Orientaciones Cerradas	-	-	-	1 139
3. MEDIOS DE INVESTIGACIÓN (ACTUACIONES INSPECTIVAS)				
- Número de Visitas	-	1 339	1 339	14 553
- Número de Comparecencias	-	275	275	10 735
4. RESULTADO DE ACTUACIONES INSPECTIVAS (a+b)	-	3 639	3 639	26 876
a) ACTAS DE INFRACCIÓN	-	946	946	3 104
-Por Obstrucción a la Labor Inspectiva	-	200	200	802
-Por Incumplimiento de Normas Sociolaborales o de Seguridad y Salud	-	746	746	2 302
b) INFORMES DE ACTUACIONES INSPECTIVAS	-	2 693	2 693	23 772
5. ÓRDENES DE INSPECCIÓN POR SINIESTROS				
- Accidentes de Trabajo	-	96	96	419
- Accidentes Mortales	-	28	28	121
- Enfermedades Ocupacionales	-	4	4	29
- Incidentes Peligrosos	-	3	3	13

FUENTE : MTPE / OGETIC / OFICINA DE ESTADÍSTICA
* : CIFRAS PRELIMINARES

Se puede apreciar que para el mes de setiembre del 2020 se han cerrado 3 639 Órdenes de Inspección incluyendo la labor del SUNAFIL, de las cuales 946 terminaron en Actas de Infracción, las mismas que se repartieron en 200 por obstruir la labor inspectiva y 746 por incumplimiento de Normas Socio Laborales o de Seguridad y Salud; además 2 693 terminaron en Informes de Actuaciones Inspectivas. También se puede apreciar que los medios de investigación que se realizaron estuvieron constituidos por 1 339 Visitas y 275 Comparecencias en el mes de setiembre.

Nuevamente, podemos observar en el cuadro que, las actuaciones inspectivas realizadas suman un total de 1,614, número que difiere y es menor al número de órdenes de inspección cerradas, la cual equivale a 3,639 y al número de ordenes generadas o de inicio que equivale a 6,107.

Para el caso específico de hostigamiento sexual, de acuerdo con la nota informativa de la SUNAFIL de fecha 25 de agosto de 2020 se emitieron 484 órdenes de fiscalización en lo que va del año 202, es decir este es el número de casos en los cuales se inició orden de inspección. Sin embargo, sobre el cierre de estas órdenes de inspección, se señala en la nota que solo el 23% llegaron a la emisión de acta de infracción, es decir 112 caso aproximadamente iniciaron una etapa sancionadora. Se desconoce el número total de órdenes de inspección cerradas y si las actuaciones inspectivas realizadas en ellas, se efectuaron dentro del plazo establecido por ley.

Asimismo, de acuerdo con otra nota informativa de la SUNAFIL reportada el 26 de febrero de 2020, la SUNAFIL durante el 2019 recibió 96 denuncias y en los dos primeros meses del 2020, se tenían reportadas 17 denuncias. Sin embargo, nuevamente, la SUNAFIL no muestra data específica para conocer si por el número

de denuncias realizadas se iniciaron las órdenes de inspección respectivas, cuantas de ellas se cerraron efectivamente y culminaron con alguna sanción al empleador.

Hasta aquí, a través de la información expuesta, podemos señalar que el número de inicio de órdenes de inspección difiere con el número de órdenes de cierre y las actuaciones inspectivas realizadas, no existe una data disgregada por la materia, pese a que, el hostigamiento sexual laboral es una materia de suma importancia. En ese sentido, vemos que existe una demora en la atención de las órdenes de inspección y la ejecución de actuaciones inspectivas y esto guarda relación estrecha con lo expuesto inicialmente, sobre el hecho de que el número de inspectores de la SUNAFIL no sería suficiente para la atención del total de órdenes de inspección y para llevar a cabo las actuaciones inspectivas necesarias.

Finalmente, es necesario precisar que, las actuaciones inspectivas que realiza la SUNAFIL solo son sobre el cumplimiento de obligaciones laborales en materia de hostigamiento sexual laboral que debe realizar el empleador; por lo que, dentro de esta etapa el inspector no puede investigar el acto de hostigamiento sexual como tal, siendo ello entera y exclusiva potestad del empleador.

4.2 El procedimiento administrativo sancionador.

Esta etapa inicia con la expedición del acta de infracción, la cual se emite una vez que el inspector de la SUNAFIL culmina la fase de las actuaciones inspectivas o de investigación, en el caso de que determine la existencia de una infracción en materia de relaciones laborales, dentro de la cual se encuentra el hostigamiento sexual laboral. En el caso de que el inspector concluya que no existe una infracción o esta ha sido subsanada por el empleador en el tiempo previsto, se procederá a emitir el informe de cierre y culminará la investigación.

Esta etapa se encuentra dividida en dos fases: (i) instructora y (ii) sancionadora. La primera refiere a la imputación de la infracción al empleador, sobre el cual este tiene derecho a realizar sus descargos respectivos. Una vez realizado ello, se emite el Informe Final de Instrucción, el cual señalará la infracción cometida por el empleador y la propuesta de sanción de multa que podría imponerse, asimismo se pronunciará sobre los descargos realizados por la empresa. En la fase sancionadora, se procede a

notificar el Informe Final de Instrucción, nuevamente, el empleador tiene el derecho a realizar los descargos sobre dicho informe y una vez realizado ello, la autoridad competente, es decir la Sub Intendencia de la SUNAFIL de cada región, procederá a emitir la resolución administrativa de primera instancia, la cual describe los hechos materia de inspección, la infracción e impone finalmente la sanción o multa de acuerdo al Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. Posterior a ello, el empleador puede presentar el recurso de apelación o reconsideración, de acuerdo con lo que considere y, luego, el órgano superior, es decir la Intendencia de la SUNAFIL de cada región, emitirá la resolución administrativa final o de segunda instancia, con lo cual concluye el procedimiento administrativo sancionador.

De todo lo señalado, tenemos que, entre los principales problemas, nuevamente tenemos el de la duración de esta etapa, ya que de acuerdo al numeral 53.4.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo se dispone que el plazo máximo para resolver el procedimiento sancionador es de nueve meses contados desde la fecha de la notificación de la imputación de cargos que se notifica en conjunto con el acta de infracción. Incluso, este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento.

Es decir, el procedimiento administrativo sancionador puede tener una duración máxima de nueve meses que al ser sumado a los treinta días hábiles (aproximadamente un mes y medio), se tendrá que, en el mejor de los casos, el procedimiento inspectivo laboral o de trabajo terminará en aproximadamente 11 meses. Todo ello, si es que no se prorrogan los plazos porque de ser así, por supuesto, la demora sería aun mayor, como es realmente en la actualidad. La demora en el procedimiento de inspección de trabajo impide que los trabajadores encuentren una la protección que buscan y los empleadores que no cumplen con la regulación laboral, permanecen más tiempo en impunidad.

Otro de los problemas que hemos señalado y que, nuevamente, se ve reflejado en esta etapa es el bajo número de inspectores laborales con el que se cuenta la SUNAFIL.

De acuerdo con el Boletín Estadístico del II Trimestre de 2019, es decir los meses abril, mayo y junio de 2019, se emitieron a nivel nacional 4,617 actas de infracción (SUNAFIL: 2019: Gráfico N° 05), con las cuales se da inicio al procedimiento de inspección; sin embargo, en el segundo trimestre del año 2020, en base al Boletín Estadístico del II Trimestre de 2020, solo se emitieron a nivel nacional 3,834 actas de infracción (SUNAFIL: 2020: Gráfico N° 05); es decir un número menor al reportado en el mismo trimestre del año 2019.

Asimismo, tomando en cuenta lo señalado en el Boletín Estadístico del II Trimestre de 2019, las Sub Intendencias de la SUNAFIL a nivel nacional, emitieron 2,115 resoluciones de primera instancia y de segunda instancia emitieron un total de 759 resoluciones (SUNAFIL 2019: 5-6). Esto lo procedemos a comparar con lo descrito en el Boletín Estadístico del II Trimestre de 2020, en el cual se señala que se emitieron un total de 14 resoluciones de primera instancia y de segunda instancia se emitieron 51 resoluciones (SUNAFIL 2020: 5-6).

Sabemos que, el II Trimestre de 2020 que comprende los meses de abril, mayo y junio han sido lo más complicado, dado el Estado de Emergencia Nacional y Sanitario en el que nuestro país se encontró inmerso durante esos meses. Sin embargo, si comparamos la información expuesta del II Trimestre de 2019 con el I Trimestre de 2020, periodo en el cual aún no se iniciaba el Estado de Emergencia, tenemos que la SUNAFIL emitió 1,948 resoluciones de primera instancia y 665 resoluciones de segunda instancia. A todas luces, se mantiene un monto menor al reportado en el año 2019 (SUNAFIL 2020: Gráfico N° 18 y 22).

Este punto es realmente importante porque, la emisión de las resoluciones de primera y segunda instancia no están a cargo de los inspectores de la SUNAFIL, sino de órganos compuestos específicamente para emitir las resoluciones de sanción respectivas. Sin embargo, también es claro que, para que estos órganos puedan emitir las resoluciones, es indispensable que los inspectores de trabajo hayan recopilado toda la información necesaria y pertinente, a fin de que faciliten el trabajo de los miembros de las Intendencias de la SUNAFIL.

En materia de hostigamiento sexual laboral, la SUNAFIL no ha emitido ninguna nota informativa o boletín estadístico que nos permita identificar cuales serían las faltas más concurrentes de los empleadores, tampoco tenemos información del número de empleadores sancionados por esta materia y, lo más importante, se desconoce si alguna sanción emitida por la SUNAFIL versa sobre la infracción tipificada en el numeral 25.15 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo como “No iniciar el procedimiento de investigación y sanción del hostigamiento sexual”, puesto que justamente esta determinaría que el empleador no cumplió con su obligación de investigar una denuncia por hostigamiento sexual laboral, lo cual tiene como consecuencia, que un trabajador o trabajadora se encuentra expuesta al peligro, vulnerándose así su integridad y dignidad.

Es justamente sobre lo expuesto que, hemos señalado la importancia de que la SUNAFIL participe activamente de las investigaciones en materia de hostigamiento sexual laboral, puesto que no se puede dejar en estado de indefensión y vulneración de derechos constitucionales de un trabajador o trabajadora. Vemos que el procedimiento de sanción tampoco funciona como un elemento persuasivo, puesto que la misma si bien puede implicar una medida correctiva para el empleador, ello no protege realmente a quien la norma busca: el trabajador hostigado.

5. Conclusiones

El principal problema que hemos podido detectar en la aplicación del procedimiento inspectivo de la SUNAFIL en materia de hostigamiento sexual laboral es que no interviene en la investigación de la denuncia por dicha materia, sino que se ve limitada en su actuar, puesto que la investigación como tal está a cargo del Comité de intervención frente al hostigamiento sexual o del Delegado contra el hostigamiento sexual, siendo que la SUNAFIL solo actúa como supervisor del cumplimiento de dicha investigación por parte del empleador y de otras obligaciones relacionadas a dicha materia. Sin embargo, como hemos señalado también, ello es insuficiente, puesto que se deja de lado la protección de la integridad y dignidad del trabajador frente a una situación de hostigamiento sexual, quedando sólo como una entidad que requiere documentación al empleador y no vela por el irrestricto respeto de los derechos constitucionales de los trabajadores, dejando ello en manos del empleador.

En ese sentido, si bien es importante que el empleador tenga la potestad de investigar los actos de hostigamiento sexual que se puedan presentar en sus instalaciones, también es importante que la SUNAFIL pueda intervenir en la investigación de los mismos hechos, como se da en los casos de accidentes de trabajo, en los cuales si bien la empresa también realiza una investigación interna, la SUNAFIL inicia una investigación propia, realizando actuaciones inspectivas de toma de declaraciones, visitas en el sitio, entre otros. Esto mismo debería poder incorporarse en materia de hostigamiento sexual laboral, con el único objetivo de brindar protección real a los trabajadores y trabajadoras que pudieran estar siendo víctimas de hostigamiento, de este modo el Estado estaría presente cumpliendo su rol protector.

En la línea de lo expuesto, considero que sería importante considerar la materia de hostigamiento sexual como parte de la seguridad y salud en el trabajo, ya que actualmente se encuentra descrita como parte de las relaciones laborales. Es claro que, el hostigamiento sexual laboral al ser una conducta lesiva que perjudica la salud emocional, mental y, en algunos casos física, de los trabajadores se encuentra vinculado a la materia de seguridad y salud.

La abogada Cecilia Calderón señala al respecto que el artículo 9 del Convenio 190 de la OIT insta a los Estados a aprobar normas internar que exijan a los empleadores a tomar medidas para prevenir la violencia y el acoso – hostigamiento sexual- en el trabajo, sugiriendo que el sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo tomen en cuenta la violencia, el acoso y los riesgos psicosociales como riesgos propios del trabajo (2020: 207-2008). A través de eso, se podría exigir a los empleadores que identifiquen los peligros y evalúen los riesgos de la violencia y el acoso, incorporando el hostigamiento sexual como un riesgo previsto en el sistema IPER (Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos).

Esto ayudaría también a que la SUNAFIL pudiera ingresar a la investigación de las denuncias de hostigamiento sexual, ya que no se trataría de una infracción relacionada a las relaciones laborales, sino que estaría vinculada a la seguridad y salud en el trabajo. Razón por la cual, desde un inicio, no se podría prorrogar el plazo de actuaciones inspectivas y entonces tendríamos plazos más cortos que obligarían a los inspectores de

la SUNAFIL a acelerar las investigaciones y emitir, si corresponde, el acta de infracción correspondiente, con lo cual se daría inicio al procedimiento administrativo sancionador.

Por otro lado, es claro que la inspección laboral que realiza la SUNAFIL no es eficiente puesto que presenta graves problemas que, no solo se pueden observar en la falta de atención a las denuncias interpuestas, sino también en la demora del inicio de las órdenes de inspección y en el cierre de estas. Asimismo, vemos que las actuaciones inspectivas o de investigación no se efectúan de la mejor manera, lo cual se ve también relacionado al número de órdenes de inspección cerradas. Esto se encuentra relacionado al número bajo que inspectores de trabajo con los que cuenta la SUNAFIL, hecho que resta eficiencia y rapidez en la actuación de las medidas laborales correspondientes en beneficio y protección de los trabajadores.

Además de lo señalado, la SUNAFIL se encarga de fiscalizar a empleadores formales y sabemos que, en nuestro país, el sector que tiene incorporada a la mayor parte de la PEA (Población Económicamente Activa) es la informal, entonces no estamos enfocándonos en ese grupo de trabajadores que se encuentran constantemente expuestos al hostigamiento sexual laboral y otras conductas lesivas de la dignidad humana y su integridad. La abogada Isabel Herrera al respecto señala que:

Las actuaciones inspectivas orientadas a detectar inconsistencias, errores, omisiones, defectos de plazos de comunicación o del número anual capacitaciones según protocolos de fiscalización, están en la práctica dirigidos al sector formal. La inmensa mayoría de la población no trabaja ahí, la SUNAFIL parece imitar a la SUNAT que desata la presión de la fiscalización sobre los principales contribuyentes, pues, aunque aquellos representen el 0.2% del total de contribuyentes inscritos, aportan cerca del 80% del total de ingresos tributarios. La acción de la SUNAFIL es reactiva, al vaivén de las denuncias: cerca del 90% de las actuaciones inspectivas surgen como resultado de una denuncia del sector formal (2020:139).

La abogada Isabel Herrera propone entonces por lo expuesto, que se debería exigir en cualquier centro de trabajo, sea formal o no, el funcionamiento del Comité de intervención frente al hostigamiento sexual o el Delegado cuando corresponda, así como la activación

de un seguro complementario de salud (SCTR-Salud) en caso de violencia de cualquier tipo (2020:139).

La posición expuesta guarda relación con lo señalado hasta el momento, la necesidad de incorporar al hostigamiento sexual laboral como parte de la seguridad y salud en el trabajo, lo cual permitiría que el SCTR pueda ser activado. Asimismo, no se puede dejar de lado, la importancia que tiene el poder formalizar a las empresas y trabajadores, puesto que es la única forma a través de la cual organismos como la SUNAFIL puedan actuar y efectuar sus funciones.

Entonces, el sistema normativo de prevención, protección y sanción como respuesta al hostigamiento sexual en el centro de trabajo, el cual no solo comprende la ley y reglamento en materia de hostigamiento sexual laboral, sino también los protocolos y directivas emitidas por las instituciones especializadas como lo son el Ministerio de Trabajo y la SUNAFIL no surten efecto debido a que la implementación de todo ello presenta diversas complicaciones como los que hemos descrito anteriormente.

Como consecuencia de todo ello, tenemos a trabajadores desprotegidos ante el hostigamiento sexual laboral y vulnerando sus derechos a la dignidad e integridad ante la deficiente actividad estatal, por lo que es de suma importancia aplicar medidas correctivas que no solo permitan un cumplimiento formal de las obligaciones laborales por parte del empleador, sino que permita a la SUNAFIL como ente fiscalizador, participar de manera activa en la investigación de las denuncias de hostigamiento sexual laboral, brindándole para ello las herramientas que requieran como un mayor presupuesto para la contratación de inspectores de trabajo.

De esta manera, incrementando el presupuesto para la SUNAFIL y colocando el hostigamiento sexual como parte de las materias de seguridad y salud en el trabajo, el Estado estaría brindando la protección necesaria de los derechos de los trabajadores, asegurando con ello, un clima laboral saludable en el que puedan desenvolverse y prestar labores de manera segura.

6. Bibliografía

BLANCAS, Carlos

2007 “El acoso moral como violación de los derechos fundamentales de la persona”. *El acoso moral en la relación de trabajo*. Lima: Palestra Editores, pp.57-109.

BLANCAS, Carlos

2015 “Los fundamentos de los derechos fundamentales laborales”. *Derechos fundamentales laborales y estabilidad en el trabajo*. Lima: Palestra Editores, pp.21-95.

BOLTAINA, Xavier

2016 “Intervención Pública y Administrativa en las Relaciones Sociolaborales: El Nuevo Paradigma Europeo y Latinoamericano”. *Revista Derecho & Sociedad*. Lima, número 46, pp.65-77.

CALDERON, Cecilia

2020 “La evolución del concepto de hostigamiento sexual y la necesaria vigencia de su ocurrencia en el marco de las nuevas formas de organización del trabajo”. En SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. *IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, pp. 191-213.

CANALES, Carolina

2010 “La dignidad de la persona humana en el ordenamiento jurídico constitucional peruano”. *Nuevas tendencias doctrinarias y jurisprudencia del Derecho Constitucional: Análisis Casuísticos*. Lima: Centro de Investigaciones Judiciales, pp. 09-32. Consulta: 17 de octubre de 2020.

<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/512f9d8046e12d609f569f44013c2be7/LADIGN~1.PDF?MOD=AJPERES&CACHEID=512f9d8046e12d609f569f44013c2be7>

CHUMBERIZA, Mayté y Lucía Guzmán

2016 “Algunos Aspectos Relevantes de la Nueva Ley Procesal Laboral y Temas de Actualidad. Entrevista al Dr. Luis Manuel Vinatea Recoba”. *Revista Derecho & Sociedad*. Lima, número 46, pp.453-459.

DE LAMA, Manuel

2019 “La importancia de los registros administrativos laborales: algunos apuntes sobre el impacto del Decreto Legislativo N° 1246 en la labor de la Administración del Trabajo”. *Revista Derecho & Sociedad*. Lima, número 53, pp. 51-63.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2018 *Aproximación a la problemática del hostigamiento sexual laboral contra mujeres. Informe de Adjuntía N° 007-2018-DP/ADM*. Lima. Consulta: 23 de abril de 2020
<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/Informe-de-Adjuntia-007-2018-DP-ADM-II.pdf>

DEMUS

2009 Acoso y Ocaso de un Magistrado. Justicia de Género.

ESPINOZA, Frank

2018 “Etapas y Plazos del Procedimiento de Inspección del Trabajo”. Boletín Informativo N° 81, pp. 1-8. Consulta: 27 de noviembre de 2020.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/218804/Etapas_y_plazos.pdf

HERRERA, Isabel

2020 “Violencia de género: la inspección del trabajo contribuyendo a un cambio social básico”. En SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. *IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, pp. 125-142.

HUAMAN, Elmer

2020 “La declaración de la víctima como prueba única en la investigación y sanción del Hostigamiento Sexual Laboral”. En SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. *IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, pp. 149-164.

GARCIA, Victor

2018 “La dignidad humana y los derechos fundamentales”. *Revista Derecho & Sociedad*. Lima, número 51, pp.13-31.

GESTIÓN

Sunafil notificó a más de 53 mil empleadores sobre la prevención y sanción del hostigamiento sexual laboral. Consulta: 23 de abril de 2020.

<https://gestion.pe/noticias/hostigamiento-sexual/>

MINISTERIO DE TRABAJO

2020 *Guía práctica para la Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual en el lugar de trabajo en el sector privado y público*. Lima. Consulta: 18 de junio de 2020.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/364683/20092019_Gu%C3%ADa_HSL_Versi%C3%B3n_Final_revisi%C3%B3n_OGAJ_y_SERVIR_20.09.19.pdf

MINISTERIO DE TRABAJO

2020 *Boletín Mensual de Leyendo Número de agosto de 2020*. Lima.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1330359/LN_Agosto_2020_Tot.pdf

MINISTERIO DE TRABAJO

2020 *Boletín Mensual de Leyendo Número de setiembre de 2020*. Lima.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1415101/Tot_Bolet%C3%A9n_2020-SET_LM.pdf

OLEA, Pía

2019 “El acoso sexual es costoso para las empresas”. II Encuesta de Equidad de Género en Semana Económica. Lima, 2019, pp. 28-29.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO

2018 Informe V: Acabar con la violencia y el acoso contra las mujeres y los hombres en el mundo de trabajo.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO

2013 “El hostigamiento o acoso sexual”. En: Hoja Informativa: Género, salud y seguridad en el trabajo. Consulta: 12 de octubre de 2020.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_227404.pdf

SACO, Miguel y Diego CAMPOS.

2013 “En búsqueda de un sistema de fiscalización y supervisión laboral adecuado: A propósito de la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral”. *Ius et veritas*. Lima, número 46, pp.450-465.

SAR, Omar

2008 “Derecho a la integridad personal en el Perú. Aspectos constitutivos y limitaciones. El caso de las personas privadas de libertad”. Consulta: 16 de octubre de 2020.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932008000200008#nota

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

SUNAFIL recibió cerca de 100 denuncias durante el 2019 por hostigamiento sexual en centros de trabajo. Consulta: 27 de abril de 2020.

<https://www.sunafil.gob.pe/noticias/item/8411-sunafil-recibio-cerca-de-100-denuncias-durante-el-2019-por-hostigamiento-sexual-en-centros-de-trabajo.html>

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

SUNAFIL resolvió 484 órdenes de fiscalización este 2020 sobre hostigamiento sexual laboral y actos de hostilidad. Consulta: 14 de noviembre de 2020.

<https://www.gob.pe/institucion/sunafil/noticias/295647-sunafil-resolvio-484-ordenes-de-fiscalizacion-este-2020-sobre-hostigamiento-sexual-laboral-y-actos-de-hostilidad>

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2019 *Boletín Estadístico II Trimestre de 2019.* Lima.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1166749/BOLETI%CC%81N_E STADI%CC%81STICO_-_II_Trimestre_2019.pdf

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2020 *Boletín Estadístico II Trimestre de 2020.* Lima.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1167074/BOLETI%CC%81N_E STADI%CC%81STICO_-_II_Trimestre_2020.pdf

TIRADO, José

2011 “Reflexiones en Torno a La Potestad de Inspección o Fiscalización de La Administración Pública”. *Revista Derecho & Sociedad.* Lima, número 37, pp. 251-262.

TOYAMA, Jorge y Alonso HIGA

2011 “La Prueba en el Derecho Laboral: El Proceso Inspectivo y la Justicia Oral”. *Revista Derecho & Sociedad.* Lima, número 37, pp. 220-231.