

INFORME JURÍDICO

Para: : Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)

Asunto : Aportes para la mejora del Protocolo de Fiscalización de Hostigamiento Sexual Laboral.

Fecha : 25 de junio de 2026

I. ANTECEDENTES

El presente trabajo se desarrolla en el marco del curso de Clínica Jurídica y Responsabilidad Social, en particular, en el curso de Clínica Jurídica del Trabajo y Conducta Empresarial Responsable. Este curso obligatorio de la carrera de Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú aborda casos de incumplimiento de derechos fundamentales laborales. En ese contexto, la Clínica Jurídica se enfoca en el estudio de casos sobre la debida diligencia de las empresas, así como en el rol que tienen los sindicatos en la garantía de sus derechos fundamentales.

Tomando en cuenta el enfoque de este curso, se ha considerado pertinente el análisis del Protocolo de Fiscalización en Materia de Hostigamiento Sexual de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, el cual es un instrumento guía importante para el personal inspectivo y para la protección de los derechos fundamentales laborales de los trabajadores. En ese sentido, la revisión de este protocolo tiene como finalidad la evaluación del cumplimiento de los estándares internacionales y de la normativa nacional vigente. De la misma manera, se busca identificar las oportunidades de mejora para así contribuir con un ambiente laboral que respete los derechos fundamentales de los trabajadores.

Para entender los antecedentes del Protocolo de Fiscalización en materia de Hostigamiento Sexual, es importante entender qué es el hostigamiento sexual y cómo éste impacta nuestra sociedad. Según Zavala¹, el hostigamiento sexual en sí mismo no tiene una única definición, desde una perspectiva psicológica puede ser vista como un comportamiento sexual no deseado que afecta el bienestar de la víctima o desde una perspectiva conductual como un comportamiento objetivamente ofensivo.

Este tipo de conductas atentan contra la integridad de miles de mujeres en el país, pero especialmente es más severo en ambientes donde existe una desigualdad de poderes, como es el caso de los ambientes laborales. En efecto, el hostigamiento sexual laboral está relacionado con el abuso de poder y la perpetuación de desigualdades de género, afectando mayoritariamente mujeres con comentarios ofensivos, gestos obscenos, tocamientos no deseados y chantaje sexual².

Según la Dirección General contra la Violencia de Género durante el 2024 y 2025 se registraron 3383 casos de hostigamiento sexual laboral en empresas privadas, donde el 89.6% de las víctimas en estos casos fueron mujeres³. De la misma manera, la plataforma “Estado sin Acoso” de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)

1 Zavala L. (2025). La necesidad de mejorar la política victimal en el hostigamiento sexual laboral en la entidad pública. *VOX JURIS*. 43(2). pp. 119-133. <https://orcid.org/0009-0006-2711-6830>

2 *ibidem*.

Esta es una copia autentica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.trabajo.gob.pe/validadorDocumental/inicio/detalle.jsf> e ingresando la siguiente clave: B3CZ4AC

reportó 341 casos, donde el 61% de las víctimas fueron mujeres⁴. En ese sentido, estadísticamente podemos observar que existen miles de denuncias de casos de hostigamiento sexual laboral donde la mayoría de las presuntas víctimas de estos son mujeres.

Las cifras expuestas evidencian que el hostigamiento sexual es un problema persistente en la realidad actual peruana, por lo tanto, esto genera la necesidad de que la normativa nacional establezca los procedimientos efectivos para combatir este problema. Especialmente, tomando en cuenta el rol sancionador y preventivo del Estado, ambas como herramientas principales para cumplir con la fiscalización adecuada en los diversos casos que puedan llegar a presentarse.

Es por esta razón que la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, en el artículo 1 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), establece a SUNAFIL la finalidad de “promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo”. De la misma manera, en el artículo 3 del mismo cuerpo normativo se establece que el ámbito de competencia de la SUNAFIL es las funciones y competencias establecidas en el artículo 3 de la Ley N°28806, Ley General de Inspección del Trabajo, el cual otorga a la SUNAFIL la función de inspección para buscar el cumplimiento de la normativa nacional.

Ahora bien, la función inspectiva en materia de hostigamiento sexual no surge sólo de las competencias de la SUNAFIL, sino también de otras normas que tienen como finalidad prevenir y sancionar esta problemática. Por ejemplo, la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, en su artículo 1 establece que tienen como objeto “prevenir y sancionar el hostigamiento sexual producido en las relaciones de autoridad o dependencia, cualquiera sea la forma jurídica de esta relación. Igualmente, cuando se presente entre personas con prescindencia de jerarquía, estamento, grado, cargo, función, nivel remunerativo o análogo”. De esta manera, la Ley establece los sujetos, definiciones y las manifestaciones del hostigamiento sexual. Igualmente, impone responsabilidades al empleador para mantener las condiciones de respeto entre sus trabajadores, y garantiza un buen ambiente de trabajo libre de hostigamiento sexual laboral.

Posteriormente, se publicó el Reglamento de la Ley N° 27942¹, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2019-MIMP, donde se desarrollaron más obligaciones para los empleadores y otros mecanismos de prevención tales como la evaluación y diagnóstico anuales, estos sirven para identificar casos de hostigamiento sexual laboral desarrollados en el artículo 10, medidas de prevención desarrolladas en el artículo 11, cuáles son los procedimientos de investigación y sanción; así como medidas de protección de las víctimas. De la misma manera se desarrollan las funciones y la obligación de la existencia de los Comités de Intervención frente a Hostigamiento Sexual.

Tomando en cuenta este contexto, podemos observar que los casos de hostigamiento sexual laboral son conductas complejas que merecen una labor inspectiva específica y especializada para poder combatirla. Es por esta razón que, para garantizar una idónea

3 Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2026, 3 de marzo). Hostigamiento sexual en el Perú. No es malentendido. Es violencia. [Cartilla] <https://www.gob.pe/institucion/mimp/informes-publicaciones/7808596-hostigamiento-sexual-en-el-peru-2026>

4 *ibidem*.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.trabajo.gob.pe/validadorDocumental/inicio/detalle.jsf> e ingresando la siguiente clave: B3CZ4AC

protección de las víctimas, mediante la Resolución de Superintendencia N° 319-2019-SUNAFIL, se aprobó el Protocolo N° 007-2018-SUNAFIL/INII, Protocolo de Fiscalización en Materia de Hostigamiento Sexual. Este fue el primer protocolo desarrollado para establecer lineamientos específicos y heterogéneos para guiar las actuaciones de los inspectores de trabajo que tienen la ardua tarea de fiscalizar el cumplimiento de la normativa sobre hostigamiento sexual.

Posteriormente, se realizó una modificación al Reglamento de la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, mediante el Decreto Supremo N° 021-2021-MIMP, el cual modificó diversos artículos que desarrollan principios del Reglamento, los órganos que interviene en el procedimiento, cuando inicia el procedimiento de investigación y sanción, la atención médica y psicológica a la víctima, aspectos generales del Comité de Intervención frente al Hostigamiento Sexual y el procedimiento de investigación y sanción en el sector público, entre otros. Estas modificaciones hicieron que, para brindar una efectiva atención a los casos de hostigamiento sexual laboral, se actualice el Protocolo. Por ello, mediante la Resolución de Superintendencia N° 257-2022-SUNAFIL se aprobó la Versión 02 del Protocolo de Fiscalización en Materia de Hostigamiento Sexual (en adelante, el Protocolo), el cual es materia de análisis.

En ese sentido, este informe tiene como objetivo principal realizar observaciones críticas al contenido del Protocolo. Esto con la finalidad de evaluar su adecuación a la normativa laboral de derechos fundamentales laborales nacional e internacional vigente. De la misma manera, buscamos con estos comentarios posibilidades de mejora para una aplicación y que no se deje en desprotección a ninguna persona.

II. BASE LEGAL

Normativa Nacional:

- Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.
- Decreto Supremo N° 014-2019-MIMP, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual. Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Decreto Supremo N° 009-2021-TR, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31047, Ley de las Trabajadoras y Trabajadores del Hogar.
- Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.
- Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual.
- Ley N° 31047, Ley de las trabajadoras y trabajadores del hogar.
- Ley N° 32535, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Normativa Internacional:

- Convenio N° 189, Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos.
- Convenio N° 190, Convenio sobre la violencia y el acoso.

III. ANÁLISIS

1.1. Punto 1: Objeto

Para comenzar, podemos observar que el objeto actual que tiene el Protocolo se centra en establecer las indicaciones de los pasos que deben de seguir los inspectores durante las inspecciones realizadas por casos de hostigamiento sexual en el lugar o centro de trabajo, para así verificar que se cumpla la normativa vigente. Es decir, el Protocolo es una herramienta orientadora que deben de seguir los inspectores en sus actividades inspectivas de investigación.

De la misma manera, este Protocolo busca garantizar que exista una intervención oportuna e idónea, específicamente en los casos complejos como los de hostigamiento sexual laboral, para respetar los derechos de las personas involucradas. Esto con el fin de comprobar, como parte de su investigación, que se haya cumplido con la base legal que normatiza el hostigamiento sexual laboral y a los actores involucrados.

El Protocolo, como se puede observar en su objeto, especifica cuales son las pautas que deben seguir los inspectores en casos de hostigamiento sexual en el “lugar o centro de trabajo.” En otras palabras, según el objeto del Protocolo, este solo abarca las conductas maliciosas de hostigamiento sexual, específicamente, en el “lugar o centro de trabajo.” Mientras que, en el Convenio N° 190, el artículo 3 establece que debe aplicarse a la violencia y el acoso que ocurre en el mundo del trabajo; es decir, “durante el trabajo, en relación con el trabajo o como resultado del mismo”. Según Ospina⁵, se emplean estos conceptos como una fórmula para no acotar el hecho a un local físico declarado por el empleador, sino que permita la prevención más amplia del hostigamiento sexual.

En efecto, el Convenio N°190 va más allá de esto y menciona todos los lugares donde este convenio debe aplicarse. Estos son diversos lugares de trabajo ya sean públicos o privados, en lugares donde se paga al trabajador, donde descansa o come, en donde utiliza las instalaciones sanitarios ya sea para aseo o vestuario, en desplazamientos, viajes, eventos o actividades sociales o de formación relacionada con el trabajo, en las comunicaciones relacionadas con el trabajo incluidos los que se dan en medios tecnológicos, en el alojamiento brindado por el empleador y en los trayectos entre el domicilio y el lugar de trabajo.

Cabe precisar que el concepto “mundo del trabajo” mencionado no cuenta con una definición exacta de la Organización Internacional del Trabajo. No obstante, esta denominación puede justificarse en que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) busca un alcance más amplio que el ámbito de protección usado en el Protocolo: “lugar o centro de trabajo”. En ese sentido, no solo comprende el mundo del trabajo como un lugar físico donde se realizan las labores, sino que es un concepto más amplio. Al respecto, Ospina⁶ señala que el concepto “mundo del trabajo” tiene como finalidad que el Convenio sea más extenso, incluyendo todos los sectores públicos y privados, así como los trabajos formales o informales en zonas urbanas o rurales. En otras palabras, el Convenio busca que la mayoría de ciudadanos, que se encuentren en una situación relacionada al ámbito laboral y tengan posibilidades de sufrir de hostigamiento sexual laboral, sean protegidas. De la misma manera, la OIT⁷ establece que el Convenio N° 190

5 Ospina, E. (2024). Convenio 190 OIT: Retos a casi un año de su vigencia en Perú. *Laborem*, 22(29), pp. 41– 56. <https://doi.org/10.56932/laborem.22.29.2>

6 *ibidem*.

7 Organización Internacional del Trabajo (2021). La violencia y el acoso en el mundo del trabajo: Guía sobre el Convenio núm. 190 y sobre la Recomendación núm. 206.

<https://www.ilo.org/es/publications/la-violencia-y-el-acoso-en-el-mundo-del-trabajo-guia-sobre-el->

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.trabajo.gob.pe/validadorDocumental/inicio/detalle.jsf> e ingresando la siguiente clave: B3CZ4AC

refleja la naturaleza cambiante que tiene el trabajo, donde deben de incluirse distintos tipos de modalidades de trabajo. En efecto, el trabajo no es un concepto rígido, sino cambiante, por lo tanto un concepto tan amplio como el del “mundo del trabajo” se adapta a los cambios del mercado laboral, sin la necesidad de realizar modificaciones constantes para garantizar la protección de los trabajadores.

Como se puede observar, el Convenio tiene una regulación mucho más amplia que el Protocolo. En ese sentido, el Protocolo protege a los trabajadores en el lugar o centro de labores; mientras que el Convenio 190 protege a las personas en el mundo del trabajo. Tomando esto en cuenta, consideramos que el Protocolo no solo debería regular lo que ocurre dentro del local laboral, sino también en espacios vinculados al trabajo, como comunicaciones por WhatsApp o correo, reuniones externas, capacitaciones, viajes, trayectos laborales, procesos de selección, modalidades formativas y situaciones posteriores al cese.

De la misma manera, el artículo 4 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, establece el “ámbito de actuación de la inspección del trabajo”. Este artículo establece como la inspección se extiende a todos los sujetos que se encuentran “obligados al cumplimiento de las normas sociolaborales”. No solo esto, sino que también establece que se pueden realizar inspecciones en los centros laborales y en cualquier otro lugar donde se ejecute la prestación laboral. Estos espacios según el artículo ya mencionado se extienden a los vehículos y medios de transporte donde se presta trabajo, los puertos y aeropuertos, entidades de intermediación laboral, domicilio donde trabajan los trabajadores del hogar y lugares donde se realiza el trabajo infantil.

En este sentido, en el Perú contamos con otra ley que reconoce que el trabajo no solo se realiza en un centro laboral en específico, sino en diversos espacios que no son tradicionales. El artículo 4 de la Ley General de Inspección del Trabajo nos demuestra qué tan limitada se encuentra el objetivo del Protocolo para realizar las inspecciones en casos de hostigamiento sexual laboral. En efecto, estamos ante una redacción muy restrictiva que excluye muchas situaciones que el Convenio N° 190 de la OIT y la Ley General de Inspección del Trabajo si toman en cuenta.

Por ello, consideramos necesario que se modifique el objeto del Protocolo para que conste de una visión más amplia y pueda ser aplicado de manera extensa a cualquier espacio físico o virtual que esté vinculado con la realización de labores. De esta manera, estaremos ante un documento instructivo que protege a más personas en el “mundo del trabajo” y no solo a las que se encuentran dentro de un centro de labores. En ese sentido, consideramos pertinente que el objeto esclarezca que en este protocolo se establece los mecanismos que debe seguir el personal inspectivo durante las inspecciones, ante casos de hostigamiento sexual que ocurran “durante el trabajo, en relación con el trabajo o como resultado del mismo”. Tomando como referencia lo establecido en el Convenio N° 190 y sus normas afines.

1.2. Punto 2: Base legal

Con respecto al punto 2 que se refiere a la base legal del Protocolo, es importante que se agregué el Convenio N° 190 de la OIT, relativo a la violencia y el acoso, el cual ha sido ratificado por el Perú. En esta misma línea, las normativas internacionales ratificadas por el país tienen carácter vinculante y por esta razón, forman parte del ordenamiento jurídico nacional. Según el artículo 55 de la Constitución Política del Perú, todo tratado

[convenio-num](#)

Esta es una copia autentica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.trabajo.gob.pe/validadorDocumental/inicio/detalle.jsf> e ingresando la siguiente clave: B3CZ4AC

celebrado por el Estado que se encuentre en vigor forma parte del derecho nacional. En este sentido, el Convenio N° 190 de la OIT establece un marco de prevención y erradicación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo que es esencial para desarrollar este Protocolo. El Convenio N° 190 de la OIT puede ser agregado de la siguiente manera:

Norma Legal	Referencia aplicable
Convenio N° 190, sobre la violencia y el acoso	El artículo 4 inciso 1 del Convenio N° 190 dispone que todo Estado miembro debe de “respetar, promover y asegurar el disfrute del derecho de toda persona en un mundo del trabajo libre de violencia y acoso”.

1.3. Punto 3: Alcance

En el caso del apartado número 3 inciso 1, todas las disposiciones indicadas en este protocolo son de aplicación obligatoria por el personal inspectivo de las “Intendencias Regionales de la SUNAFIL y por los Gobiernos Regionales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con competencia inspectiva”. En esta redacción del alcance se puede entender que los Gobiernos Regionales son parte del Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo. Según el artículo 191 de la Constitución Política del Perú, los gobiernos regionales son entidades autónomas, tanto en lo político como en lo económico y administrativo; por lo tanto, no forman parte de ningún ministerio.

Es importante destacar que, en el ordenamiento peruano, los gobiernos regionales también pueden ejercer funciones en materia de inspección. En efecto, según el artículo 10 de la Ley General de Inspección del Trabajo, la inspección del trabajo actúa de oficio como consecuencia de la orden de un superior, de la Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo o del gobierno regional. Esto evidencia que sí existe participación directa de los gobiernos regionales en el ámbito de las inspecciones de trabajo. No obstante, esto no significa que forme parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

De la misma manera, según el artículo 48 de la Ley N° 27867, Ley orgánica de gobiernos regionales, en su inciso f establece que los gobiernos regionales también tienen funciones de conducción y ejecución de procedimientos de supervisión e inspección de las normas vigentes en relación a la materia de trabajo, promoción del empleo y fomento de la pequeña y microempresa; así como la facultad de sancionar dentro de sus competencias.

En ese sentido, si bien los gobiernos regionales cuentan con competencia en el ámbito de ejecución de la función inspectiva de las partes, esto no implica que forme parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo⁸. Por lo tanto, la redacción actual del Protocolo puede llevar a una interpretación contradictoria a normativas con mayor rango legal. Por ello, consideramos que una redacción más precisa se centraría en mencionar de forma enumerativa a las Intendencias Regionales de la SUNAFIL y los gobiernos regionales según sus competencias inspectivas.

1.4. Punto 4: Definiciones

8 Cabe precisar que la competencia inspectiva de los Gobiernos Regionales se encuentra suspendida en virtud al artículo 3 de la Ley N°30814.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.trabajo.gob.pe/validadorDocumental/inicio/detalle.jsf> e ingresando la siguiente clave: B3CZ4AC

En el caso del apartado número 4, con respecto a las definiciones, podemos observar diversas definiciones que se utilizarán en el desarrollo del Protocolo. Consideramos importante resaltar que este apartado no desarrolla de manera suficiente las diferencias entre los distintos tipos de inspectores que existen en nuestra normativa. Los inspectores de trabajo, supervisores inspectores e inspectores auxiliares son conceptos importantes para el Protocolo, puesto que, como ya desarrollamos en el apartado del objeto, este tiene como finalidad establecer pautas que debe de seguir el personal inspectivo.

La ausencia de esta distinción en la definición puede generar problemas al momento de aplicar las disposiciones de este Protocolo, especialmente considerando que cada uno tiene facultades diferentes tanto en materia inspectiva como en conductas. En este sentido, es necesario que se incorporen al Reglamento estas definiciones para hacer que el alcance del Protocolo sea más preciso y adecuadamente delimitado. Especialmente porque en el apartado 6.3 del mismo Protocolo se establece que este va dirigido a todos los tipos de inspectores de manera indistinta. Esto puede ocasionar problemas en la aplicación del Protocolo, puesto que, en la normativa vigente de Inspección del trabajo se establecen distintas competencias a cada tipo de inspector.

Según la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, en su artículo 1 define a los “supervisores inspectores, inspectores del trabajo e inspectores auxiliares” como “servidores públicos, organizados por niveles, cuyos actos merecen fe, seleccionados por razones objetivas de aptitud y con la consideración de autoridades, en los que descansa la función inspectiva que emprende el Poder Ejecutivo a través de la Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo y de los Gobiernos Regionales.”

No obstante, es importante señalar que existe una clara diferencia entre los distintos tipos de inspectores, aunque estos sean definidos de la misma manera. Según el artículo 6 de la Ley N° 28806, los supervisores inspectores y los inspectores de trabajo tienen facultades para vigilar y exigir el cumplimiento de la normativa vigente con respecto a lo desarrollado en el inciso 1 del artículo 3 del mismo cuerpo normativo. Por otro lado, los inspectores auxiliares, según el mismo artículo, tienen las facultades inspectivas de vigilancia y control en materia de baja complejidad, realizar labores de colaboración y auxilio en las actuaciones inspectivas a los inspectores de trabajo y a los supervisores inspectores, y brindar apoyo a los directivos y responsables del Sistema de Inspección.

Por ello, la incorporación de este concepto ayudará a que la aplicación del Protocolo sea más predecible, evitando que se generen problemas al determinar qué tipo de personal inspectivo es competente en determinados casos. En efecto, cuando se tratan casos de hostigamiento sexual laboral estamos ante conductas que han afectado derechos fundamentales del trabajador, como lo es el derecho a la dignidad. Por lo tanto, estaríamos ante casos con un nivel de complejidad elevado. Por ello, consideramos que el Protocolo debe de establecer explícitamente el papel de apoyo que tiene el inspector auxiliar sobre el papel principal que tienen los inspectores de trabajo y los supervisores inspectores, siguiendo lo establecido en la Ley N° 28806 que ya ha sido desarrollada en párrafos anteriores.

1.5. Punto 6: Disposiciones generales

En este punto, podemos advertir que el ámbito de protección previsto en el Protocolo resulta más limitado que lo establecido en el Convenio N° 190 de la OIT. En efecto, el

artículo 2 de la normativa internacional establece que su ámbito de aplicación comprende no solo a los trabajadores asalariados cualquiera sea su situación contractual, sino también a las personas en formación, pasantes y aprendices, a los trabajadores despedidos, voluntarios, los que buscan y postulan a empleos, y los que ejercen la autoridad, funciones y las responsabilidades de un empleador.

Sin embargo, el numeral 6.5 del Protocolo, en concordancia con el artículo 25 del Reglamento de la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, sólo extiende su ámbito de aplicación a las personas contratadas mediante modalidades formativas, contratistas, trabajadores de empresas de intermediación, tercerización y los trabajadores del hogar. Asimismo, el Protocolo no menciona, de manera expresa, procedimientos inspectivos para la investigación de casos de hostigamiento sexual que ocurren a las personas durante procesos de selección o reclutamiento.

Esta omisión evidencia que existe una clara diferencia en los ámbitos de aplicación entre el Protocolo y el Convenio N° 190 de la OIT, el cual reconoce que existe una protección más amplia. En consecuencia, el Protocolo excluye de manera expresa a personas que también se encuentran expuestas a conductas de hostigamiento sexual laboral. En ese sentido, el Protocolo debe garantizar la protección integral frente al hostigamiento sexual laboral, evitando que se deje desprotegidos a ciertos grupos que pueden verse afectados por estas conductas maliciosas. Por lo tanto, es importante ampliar este Protocolo para evitar la situación de desprotección a la ciudadanía.

No obstante, esta ampliación debe de establecerse siguiendo las funciones y el ámbito de aplicación de la SUNAFIL, y las demás autoridades inspectivas. Tomando esto en cuenta, la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo en su artículo 3, desarrolla las funciones y competencias de la SUNAFIL las cuales se centran en supervisar y garantizar el cumplimiento de la normativa laboral vigente. De la misma manera, en el artículo 4 de la misma Ley, se establece que la función inspectiva la tienen todos los sujetos que son responsables del cumplimiento de la normativa laboral, y con esto se refieren a las personas naturales y las jurídicas ya sean estas públicas o privadas.

Es importante destacar que el Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, establece en su artículo 11 que esta Autoridad tiene atribuciones normativas, supervisoras, sancionadoras, interventoras y de resolución de controversias. Específicamente, nos centraremos en la atribución supervisora y sancionadora, ya que este artículo establece que la Autoridad Nacional del Servicio Civil tiene atribuciones para realizar acciones de seguimiento a las acciones de las entidades del Sector Público; así como, sancionar en caso de incumplimiento de cualquier obligación prevista en el Sistema.

Del mismo modo, según el Informe Técnico N° 001149-2021-Servir-GPGSC⁹, la SUNAFIL tiene la facultad de realizar labores de supervisión, fiscalización y sanción en materias de seguridad y salud en el trabajo en entidades del sector público si es que estas se rigen por el régimen laboral de actividad privada, Decreto Legislativo N° 728, actuando de manera coordinada con SERVIR. Asimismo, este informe confirma que la SUNAFIL tiene como competencia las funciones establecidas en el artículo 3 de la Ley

9 Autoridad Nacional del Servicio Civil (2021). Informe Técnico N° 001149-2021-Servir-GPGSC.

<https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/5035364-informe-tecnico-1149-2021-servir-gpgsc>

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.trabajo.gob.pe/validadorDocumental/inicio/detalle.jsf> e ingresando la siguiente clave: B3CZ4AC

General Inspectiva de Trabajo, en las entidades públicas y las empresas del Estado que son parte del régimen laboral privado; mientras que SERVIR, realiza la misma competencia inspectiva pero en materia de gestión de recursos humanos en el sector público y entidad sujetas al régimen de actividad privada.

Por lo tanto, cualquier extensión de protección de personas del Protocolo debe de coincidir con las competencias de SUNAFIL evitando que se le atribuya funciones y competencias que corresponden a otras entidades del Estado como SERVIR. Por ello, consideramos que el inciso 6.5. del apartado 6 de Disposiciones Generales debe de indicar que las disposiciones del Protocolo incluyen a todas las personas que se vean afectadas por conductas de hostigamiento sexual, quienes incluyen a las personas que participan en los procesos de selección y reclutamiento; tomando en cuenta las competencias atribuidas a la SUNAFIL y a las demás autoridades competentes.

1.6. Punto 8: Generación de la orden de inspección sobre actos de hostigamiento sexual

En este punto, el Protocolo regula la forma en la cual debe generarse la orden de inspección ante denuncias por actos de hostigamiento sexual. Para ello, desarrolla cinco subnumerales que establecen los supuestos de actuación de la SIAI, los plazos para emitir la orden inspectiva, el tratamiento de denuncias con materias adicionales, los casos de tercerización o intermediación y el inicio de las actuaciones inspectivas.

En el subnumeral 8.1, el Protocolo regula el tratamiento de la reserva de identidad de la presunta víctima. Para ello, distingue dos supuestos, primero, cuando la víctima autoriza el levantamiento de la reserva de identidad, caso en el cual la SIAI comunica a la institución denunciada la existencia de presuntos actos de hostigamiento sexual para que inicie el procedimiento interno correspondiente; y, segundo, cuando la víctima no autoriza dicho levantamiento, supuesto en el cual igualmente se genera la orden de inspección al día hábil siguiente del vencimiento del plazo otorgado para subsanar la denuncia.

Sin embargo, este punto puede mejorarse. De acuerdo con la Directiva de Directivas N° 030 -2025 SUNAFIL¹⁰, los instrumentos normativos deben formularse con claridad y simplicidad, evitando duplicar normas existentes y precisando la forma en que estas deben aplicarse dentro de la entidad. Lo indicado por la Directiva puede interpretarse como un estándar para lograr una innovación en la actividad institucional, es decir, se busca que las disposiciones logren un impacto tanto institucional como en la aplicación de casos reales.

Por lo tanto, considerando dicho estándar en el numeral 8.1. la comunicación que realice el empleador cuando se esté frente a un caso de hostigamiento lo esencial es no exponer innecesariamente a la víctima. Esta idea es reforzada con la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2019-MIMP, la cual señala que es sumamente importante garantizar la protección de la persona afectada.

En acorde a lo señalado anteriormente, el SIAI en caso sea necesario dar información de la víctima para activar el procedimiento interno de investigación debe basarse bajo un criterio de mínima exposición de datos. Esta idea se encuentra desarrollada en el Protocolo para la atención de casos de hostigamiento y acoso sexual en el Ayuntamiento

10 Resolución de Gerencia General N.° 030 – 2025 – [SUNAFIL/GG](#) Directiva de Directivas. Lima. 10.02.2025.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.trabajo.gob.pe/validadorDocumental/inicio/detalle.jsf> e ingresando la siguiente clave: B3CZ4AC

de Zacatecas, ciudad de México¹¹, en el cual se menciona a la confidencialidad como un principio “donde toda acción debe realizarse bajo el principio de reserva total, en la expresa prohibición de no brindar o difundir información durante el procedimiento de investigación hasta su conclusión, que implica el derecho a la confidencialidad y a la inviolabilidad.”. Por lo tanto, en la medida de lo posible se debe evitar revelar datos que permitan identificar directa o indirectamente a la presunta víctima. Por ejemplo, información sobre el cargo, turno, fecha exacta o circunstancias deben mantenerse en reserva.

De igual forma, dentro del Protocolo se señala que durante las actuaciones realizadas por el inspector él observa que es necesario levantar la reserva de identidad de la víctima. Sin embargo, esto puede generar problemas a la víctima quien al revelarse su identidad configura una situación de desconfianza por parte de ella. Por lo tanto, en casos de hostigamientos es necesario tener como una de las garantías más importantes la confidencialidad. Esto permite evitar represalias, revictimización y exposición innecesaria. Esta idea se ve respaldada en el Protocolo Mexicano, donde es tratado como principio.

Asimismo, siguiendo la línea de esta idea, en el Convenio 190 de la OIT, se toma como derecho de toda persona puede acceder a un trabajo libre de violencia y acoso. Lo que trae como consecuencia que los diferentes empleadores tomen precauciones y brinden la protección necesaria frente a cualquier tipo de violencia o acoso que pueda sufrir el trabajador. Por lo tanto, la reserva de la identidad es esencial para cumplir con este derecho, lo que conlleva a afirmar que cualquier medida donde infringe esta regla sea excepcional y motivada. Se recomienda al protocolo realizar una evaluación donde antes de tomar esta decisión puedan realizarse otras acciones que afecten en menor proporción al trabajador. Un ejemplo de ello, puede ser reportes anónimos o entrevistas indirectas para evitar la identificación de la víctima.

En esa línea, dentro de la Ley N° 32535, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, se señala la necesidad que el Estado realice diferentes actuaciones donde logren garantizar en cualquier ambiente, incluido el trabajo, la igualdad, dignidad, seguridad. Esta ley lo que busca es establecer un marco de igualdad en diversos ámbitos, incluido el laboral. Por ello, la generación de la orden inspectiva debe realizarse evitando que la víctima quede en una situación de mayor exposición o desventaja frente al empleador o el presunto hostigador.

De igual forma, el Protocolo regula los plazos para la generación de la orden de inspección y para el desarrollo de las actuaciones inspectivas. No obstante, la regulación actual no diferencia entre casos ordinarios y casos urgentes. Esto puede ser problemático, porque no todos los casos de hostigamiento sexual presentan el mismo nivel de riesgo. Puede haber casos en los que la víctima continúa trabajando directamente con el presunto hostigador, existe una relación de subordinación, hay amenazas, posibles represalias o afectación psicológica grave.

Por ello, este punto puede mejorarse incorporando una regla de priorización. De acuerdo con la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, la SUNAFIL tiene competencia para vigilar y exigir el cumplimiento de las normas sociolaborales y de

11 Protocolo para la atención de Casos de Hostigamiento y Acoso Sexual en el Ayuntamiento de Zacatecas, ciudad México. s/f, p. 6. Recuperado de: <https://gaceta.capitaldezacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2022/01/Protocolo-para-la-atencion-de-casos-de-hostigamiento.pdf>

seguridad y salud en el trabajo. En esa línea, la actuación inspectiva no debería limitarse a cumplir plazos generales, sino que debería responder con mayor urgencia cuando estén comprometidos derechos fundamentales de la víctima, como su dignidad, integridad, igualdad y seguridad en el trabajo. El Protocolo también reconoce la Ley N° 28806 como una de sus bases legales para el ejercicio de la función inspectiva.

En consecuencia, el numeral 8 debería establecer que la SIAI genere la orden de inspección con carácter urgente cuando de la denuncia se advierten indicadores de riesgo, tales como contacto directo entre víctima y presunto hostigador, relación de subordinación, permanencia en el mismo espacio laboral, amenazas, reiteración de conductas, posible represalia o afectación a la salud física o psicológica de la víctima.

Finalmente, el subnumeral 8.4 regula los casos de denuncias de hostigamiento sexual que involucran a empresas de tercerización o intermediación de servicios. En estos casos, el Protocolo establece que se generan dos órdenes de inspección: una para la empresa tercerizadora o intermediadora y otra para la empresa principal o usuaria. Esta regla es adecuada porque reconoce que ambas empresas pueden tener obligaciones frente al caso; sin embargo, resulta insuficiente porque no explica cómo se coordinarán ambas órdenes ni cómo se evitará que una empresa traslade la responsabilidad a la otra.

Este aspecto puede mejorarse estableciendo una regla de coordinación obligatoria y de responsabilidad funcional. Es decir, el inspector debería verificar no sólo quién es el empleador formal de la víctima o del presunto hostigador, sino también qué empresa tiene control efectivo sobre el espacio de trabajo, la supervisión diaria, los horarios, el acceso al centro laboral y las condiciones que permiten adoptar medidas de protección. Esto es importante porque, en los casos de tercerización o intermediación, la división empresarial no debe convertirse en una barrera para proteger a la víctima.

En resumen, el numeral 8 del Protocolo puede mejorarse incorporando reglas más claras sobre confidencialidad, mínima exposición de datos, levantamiento excepcional de la reserva de identidad, priorización de casos urgentes y coordinación entre empresas en supuestos de tercerización o intermediación. Estas mejoras permitirían que la generación de la orden de inspección no sea solo un trámite formal, sino una herramienta de protección efectiva, conforme a la Ley de Hostigamiento Sexual y su Reglamento, el Convenio 190 de la OIT, la Ley 32535, la Ley 28806 y su Reglamento, así como los criterios de claridad, actualización y mejora normativa previstos en la Directiva de directivas de la SUNAFIL (Resolución de Gerencia General N° 030-2025-SUNAFIL-GG. Lima. 10.02.2025)

1.7. Punto 9: Actuaciones inspectivas en relación con la verificación del procedimiento de investigación y sanción del hostigamiento sexual

En este punto, el Protocolo regula las actuaciones que debe realizar el inspector para verificar si el empleador cumplió adecuadamente con el procedimiento de investigación y sanción del hostigamiento sexual. Esta sección es especialmente importante porque no debería limitarse a comprobar la existencia formal de documentos, plazos o comunicaciones, sino que también debe permitir verificar si las medidas adoptadas fueron realmente eficaces para proteger a la víctima.

En primer lugar, el numeral 9.1 desarrolla la verificación del inicio del procedimiento de investigación y sanción. El Protocolo señala que, si el sujeto inspeccionado no inició el procedimiento o lo hizo fuera del plazo legal, se configura una infracción conforme al

Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. Asimismo, dispone que, si el empleador tomó conocimiento de los hechos por una vía distinta a la denuncia o queja, el inspector debe dejar constancia de la oportunidad exacta en que ello ocurrió. Luego, debe verificar que la comunicación a la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces se haya realizado en un plazo no mayor de un día hábil.

Tomando en cuenta este punto, lo que se busca es que el empleador actúe de la manera más diligente y acelerada posible frente a un caso de hostigamiento sexual. Sin embargo, para lograr esta diligencia y celeridad en los diferentes casos el inspector no solo debe basarse en el plazo, es necesario tomar medidas efectivas en la realidad, no solo buscando la celeridad, sino la efectividad en la realidad y proteger a la víctima.

Lo anterior señalado se encuentra basado en la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, y en su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N°014-2019-MIMP. Dichas normas exigen prevenir, investigar y sancionar el hostigamiento sexual. Asimismo, en cuanto a la verificación de la actuación de los inspectores se toma en cuenta a la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y su Reglamento.

En segundo lugar, dentro del numeral 9.1.6, se tiene como supuesto que tanto el hostigador como el empleador son los mismos. En este presunto caso, el Protocolo exige la verificación que dicha persona no recaiga tanto la denuncia como la participación en la denuncia. Esta regla es sumamente importante pues lo que busca es proteger a la víctima y que el procedimiento sea imparcial. Sin embargo, no especifica quién debería conducir la investigación, por ejemplo, señalar que pueda intervenir una institución externa encargada de los casos de hostigamiento laboral como la SUNAFIL o el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

En tercer lugar, el numeral 9.2.2 señala que no se considera una medida de protección válida ofrecer a la víctima tomar vacaciones u otro tipo de suspensión imperfecta de labores, si ella no lo ha solicitado. Esta regla es correcta, porque evita trasladar a la víctima las consecuencias del hecho denunciado. Sin embargo, debería ampliarse para prohibir otras medidas aparentemente protectoras que, en realidad, pueden perjudicarla. Por ejemplo, no deberían admitirse cambios de puesto no solicitados, reducción de funciones, modificación unilateral del horario, aislamiento laboral, pérdida de oportunidades profesionales o cualquier otra medida que afecte económica, emocional o laboralmente a la persona denunciante.

Esta mejora se justifica en el Convenio 190 de la OIT, que reconoce el derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso, y exige respuestas que protejan a la persona afectada y evitar represalias. Asimismo, se vincula con la Ley N° 32535, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, pues la respuesta institucional frente al hostigamiento sexual no debe reproducir desigualdades ni afectar desproporcionadamente a la víctima. En ese sentido, el Protocolo debería establecer que las medidas de protección no pueden generar consecuencias negativas para quien denuncia.

En cuarto lugar, el numeral 9.2.4 establece que el inspector debe verificar si el órgano que recibe la denuncia puso a disposición de la víctima, en el plazo de un día hábil, los canales de atención médica, física, mental o psicológica. Si el empleador no cuenta con dichos servicios, debe derivar a la víctima a servicios públicos o privados de salud. Además, este ofrecimiento debe constar en el Acta de derechos de las personas denunciantes.

En esa misma línea en caso el empleador no cumpla con derivar a la víctima, el inspector de oficio podría realizarlo, esto con la intención de proteger a la víctima y cumplir con resguardar su seguridad y la eficacia del presente protocolo.

Este punto es sumamente importante porque se relaciona directamente con el artículo 17 del Reglamento de la Ley de Hostigamiento Sexual, que regula la atención médica y psicológica de la víctima. Sin embargo, la redacción no señala específicamente como el inspector verifica que la atención sea ofrecida en la realidad y no quede como una simple recomendación. En este punto, el inspector debe verificar que la persona cuenta con la información correcta y pueda acceder al servicio en la realidad sin ningún problema u obstáculo.

En quinto lugar, el numeral 9.2.6 indica que como resultado al procedimiento se puede incluir la investigación inspectiva solo si la víctima lo autoriza. Dicha regla es importante pues permite proteger a la víctima y reforzar su libertad, ya que solo ella puede autorizar cualquier otra investigación. Sin embargo, en el supuesto que la víctima si autorice la investigación inspectiva esta debe ser lo más restrictiva posible, evitando exponer los datos íntimos de la víctima, esto para resguardar cualquier hecho denunciado.

Lo anterior señalado se encuentra sustentado en el Reglamento de la Ley de Hostigamiento Sexual, específicamente con el principio de no revictimización. De igual forma, dentro del Convenio 190 de la OIT, se exige que todos los procedimientos sean seguros y se priorice el bienestar de la víctima, es por ello, que cualquier actuación debe resguardar la intimidad y el bienestar de la víctima.

Por otro lado, los numerales 9.1.8 y 9.2.8 cuentan con unos supuestos interesantes que deben desarrollarse meticulosamente, pues involucran los casos de hostigamiento sexual en empresas de tercerización o intermediación. Ante ello, el protocolo asigna diferentes responsabilidades entre la empresa principal o usuaria y la empresa tercerizadora o intermediadora. Sin embargo, todo depende de quien sea el hostigador, la víctima y dónde se produjeron los hechos.

En consideración a ello, la regulación puede ser deficiente pues no se establece una regla concreta entre ambas empresas. Por ejemplo, en un supuesto donde la empresa principal podría alegar que la víctima no es su trabajadora directa, mientras que la empresa tercerizadora podría sostener que el hecho ocurrió en un espacio controlado por la empresa usuaria, trae como consecuencia que la víctima quede desprotegida. Es por ello, que el protocolo debe señalar que ante esos supuestos el inspector debe verificar no solo quien en documentos o formalmente tiene a su cargo el procedimiento, sino en la realidad. Por ejemplo, observando quien realmente tiene el control en el espacio, los horarios o la supervisión de la víctima. Esto para poder concretar las medidas de protección.

Lo señalado puede encontrar sustento dentro de la Ley N° 28806 y su Reglamento, ya que ambos habilitan a la SUNAFIL a fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones sociolaborales de los sujetos inspeccionados. Asimismo, en la Ley de Hostigamiento Sexual y su Reglamento, se exigen medidas donde la víctima logre una eficaz obtención de medidas de protección. Por lo tanto, a pesar de la figura compleja de la tercerización o intermediación no puede convertirse en un obstáculo.

Por otra parte, el numeral 9.6 hace referencia a que las infracciones por hostigamiento sexual tienen carácter insubsanable, esto quiere decir, que estos tipos de actos afectan gravemente la dignidad e integridad de la persona. Asimismo, García Porras señala que

“estos actos afectan sus condiciones de trabajo, la continuidad en el empleo y crear un ambiente ofensivo o abusivo, agrediendo con ello su dignidad como ser humano”¹². Por lo tanto, el daño que generan estos tipos de acciones no puede ser revertido. Sin embargo, dentro de este punto el protocolo no realiza una diferenciación entre infracciones formales, tales como no aplicar una sanción al hostigador, y una infracción que puede afectar a la víctima de manera irreparable. Ante ello, puede agregarse supuestos los cuales deben ser debidamente motivados, sin embargo, señalar que en dichos supuestos no se agotan las infracciones consideradas como irreparables.

Por último, la Directiva de Directivas de la SUNAFIL señala que “los instrumentos normativos deben regirse por el principio de participación y colaboración”. Por lo tanto, es necesario crear un ambiente de cooperación entre las diferentes áreas especializadas como las de fiscalización y atención a las víctimas.

1.8. Punto 10: Fiscalización del hostigamiento sexual en el caso del trabajador del hogar

Según el Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31047, Ley de las Trabajadoras y Trabajadores del Hogar define qué es un trabajador del hogar en su artículo 2 inciso 2.1:

“Es la ocupación profesional que, para efectos del presente Reglamento, se entiende como la realización de labores propias del desenvolvimiento de la vida de un hogar y conservación de una casa habitación, siempre que no importen negocio o lucro económico directo para la persona empleadora del hogar o sus familiares. Dichas labores se prestan de manera subordinada e incluyen tareas domésticas, tales como la limpieza, cocina, ayudante de cocina, lavado, planchado, asistencia, mantenimiento, cuidado de niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas enfermas, personas con discapacidad u otras personas dependientes del hogar, cuidado de mascotas domésticas, cuidado del hogar, entre otras que estuvieran vinculada”

El punto 10 del protocolo regula una fiscalización especial para casos de hostigamiento sexual en el trabajo del hogar. Esta especialidad se justifica porque, como señala Kajatt Flores, el trabajo doméstico remunerado presenta altos niveles de informalidad, escaso conocimiento de derechos y poca fiscalización, lo que coloca a las trabajadoras del hogar en una situación de mayor vulnerabilidad¹³. Además, el Convenio 189 de la OIT reconoce que el trabajo doméstico ha sido históricamente infravalorado e invisible, y que quienes lo realizan son particularmente vulnerables a discriminación, abusos y afectaciones de derechos humanos.

El punto 10 está bien orientado y no requiere una reforma total porque reconoce que el hostigamiento sexual en el trabajo del hogar exige una fiscalización especial. Esto es relevante, pues el trabajo doméstico presenta condiciones particulares de vulnerabilidad: alta informalidad, escaso conocimiento de derechos y limitada fiscalización, como advierte Kajatt Flores. Asimismo, el Convenio N° 189 de la OIT, ratificado por el Perú y vinculante para el Estado, reconoce que el trabajo doméstico ha

12 García Porras, C. (2003). Análisis comparado de la problemática del hostigamiento sexual. *Otras Miradas*, 3(2), 83–95. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/183/18330203.pdf>

13 Kajatt Flores, C. (2019). Las trabajadoras del hogar en el Perú: Contexto actual, evolución normativa y posibles cambios. *THEMIS Revista De Derecho*, (75), 33–41. <https://doi.org/10.18800/themis.201901.003>

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.trabajo.gob.pe/validadorDocumental/inicio/detalle.jsf> e ingresando la siguiente clave: B3CZ4AC

sido históricamente invisibilizado e infravalorado, y exige garantizar protección efectiva frente a toda forma de abuso, acoso y violencia.

Sin embargo, el problema aparece en aspectos particulares del punto 10. En el punto 10.4, el protocolo indica que el inspector debe informar a la trabajadora del hogar sobre el servicio “Trabaja Sin Acoso”. Esta prerrogativa es relevante, pero insuficiente, porque la acción de informar no significa acompañar precisamente. Es decir, en casos de hostigamiento sexual, en la cual la víctima depende económicamente del empleador o continúa trabajando en el mismo domicilio, el sólo hecho de informar del servicio es insuficiente. Por ende, no es suficiente advertir la situación de vulnerabilidad de la víctima, sino que, con su expreso consentimiento, sea derivada realmente a un servicio legal o psicológico, donde pueda recibir orientación y apoyo en su caso particular.

El segundo problema se advierte en los puntos 10.11 y 10.12. Primero, el 10.11 permite el ingreso del inspector al domicilio donde labora la trabajadora, pero únicamente con el consentimiento del empleador o autorización judicial, regla que es coherente y razonable porque respeta la privacidad e inviolabilidad del domicilio establecida en el artículo 2 inciso 9 de la Constitución Política. En esa línea, la Ley General de Inspección del Trabajo, artículo 5, señala que, para la intervención de los agentes en el hogar se requiere de expreso consentimiento o una oportuna autorización judicial.

No obstante, en la realidad la fiscalización puede limitarse si el empleador no otorga su consentimiento. Por ello, el punto 10.12 prevé una solución al permitir levantar un acta con la versión de la denunciante y valorar como presunción de hechos ciertos, aunque, sería mejor especificar que la inspección puede avanzar mediante otros elementos permitido por la ley como: comunicaciones, documentos, declaraciones de terceros u otros indicios necesarios durante la investigación.

Así, la observación no busca cuestionar todo el punto 10, sino específicamente los puntos 10.4, 10.11 y 10.12. El objetivo es que la fiscalización no se limite a cumplir una mera formalidad, sino que pueda brindar una protección efectiva cuando la víctima se encuentra en riesgo, esto sin desconocer el límite constitucional del domicilio. En ese sentido, el problema está en que no se precisa con claridad qué debe hacer la autoridad inspectiva cuando no puede ingresar al domicilio o cuando advierte que la víctima sigue en una situación vulnerable o de riesgo. Más aún, cuando según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), explica que, existen aproximadamente 380 000 personas trabajadoras del hogar, de las cuales el 97% son mujeres y el 92% se encuentra en situación de informalidad, el 94% no cuenta con contrato laboral y el 84% no está afiliado a ningún sistema de pensiones¹⁴.

Entonces, a modo de planteamiento de una solución, respecto al punto 10.4 es necesario enfatizar que no es suficiente con que el inspector solo informe a la trabajadora sobre el servicio “Trabaja Sin Acoso”, sino que esa información puede resultar insuficiente. Al existir una relación vertical entre trabajadora del hogar y empleador, las víctimas no denuncian por miedo, dependencia económica, desconocimiento o porque continúan conviviendo en el mismo domicilio donde ocurre la

14 Defensoría del Pueblo. (2025, 30 de marzo). *Defensoría del Pueblo exhorta a garantizar los derechos laborales y un trato digno a los trabajadores y trabajadoras del hogar*. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-exhorta-a-garantizar-los-derechos-laborales-y-un-trato-digno-a-los-trabajadores-y-trabajadoras-del-hogar/>

situación de riesgo. Por ello, el protocolo debería precisar que, con autorización expresa de la trabajadora, el inspector facilite el contacto directo con dicho servicio, esto con la finalidad de que no termine en una solemnidad, sino como una propuesta efectiva y real de apoyo que tutele los derechos de la víctima.

En esa línea de propuesta, los puntos 10.11 y 10.12, deben mantenerse en el marco constitucional sobre que el ingreso al domicilio requiere consentimiento del empleador o autorización judicial, ya que, protege la privacidad del hogar. Empero, cuando el empleador niegue el ingreso, el protocolo debe aclarar que la inspección no se paraliza. En tal caso, el inspector debe dejar constancia de la negativa del empleador y continuar las actuaciones a través de otros medios legales.

En ese sentido, el 10.11 debería precisar la consecuencia de la negativa de ingreso, mientras que el 10.12 debería complementar esa regla indicando que el inspector puede valorar la declaración de la denunciante junto con otros elementos disponibles, como indicios, comunicaciones, documentos o declaraciones de terceros. La mejora no busca otorgar a la SUNAFIL un poder ilimitado para ingresar al domicilio, sino impedir que la negativa del empleador bloquee la fiscalización y deje desprotegida a una trabajadora en situación de vulnerabilidad.

Entonces, el punto 10.11 debería señalar con más claridad qué ocurre cuando el empleador no permite el ingreso al domicilio. De manera complementaria, el punto 10.12 debería indicar que el inspector puede tomar en cuenta la declaración de la denunciante junto a otros elementos disponibles, como mensajes, documentos, indicios o declaraciones de terceros. Esta propuesta de mejora no tiene la finalidad de otorgarle un poder irrestricto para ingresar a una vivienda, pues ese límite constitucional debe mantenerse. Lo que se busca es que la negativa del empleador no impida continuar con la fiscalización ni deje desprotegida a una trabajadora en situación de vulnerabilidad.

Por otro lado, la presunción del 10.12 es positiva porque evita que la negativa del empleador deje sin respaldo a la trabajadora. Sin embargo, la redacción puede mejorarse porque se centra casi solo en la versión de la denunciante y no precisa que el inspector también pueda valorar otros elementos, como mensajes, llamadas, documentos, declaraciones de terceros o cualquier indicio obtenido durante la investigación.

Además, el subpunto no prevé qué debe hacer el inspector si advierte que la víctima continúa en riesgo dentro del domicilio. Por eso, sería conveniente que el protocolo señala que, en estos casos, el inspector pueda coordinar con los servicios de orientación y acompañamiento correspondientes, siempre que la víctima esté de acuerdo y se respete la reserva de su información, lo anterior en aras de la no revictimización.

De resistirse el empleador a brindar su manifestación u otorgar las facilidades necesarias para verificar los derechos de la persona trabajadora del hogar, el inspector actuante levanta el acta correspondiente y valora la declaración de la denunciante como presunción de hechos ciertos. Asimismo, podrá considerar otros elementos obtenidos durante la investigación, tales como comunicaciones, documentos, declaraciones de terceros u otros indicios vinculados con los hechos denunciados.

1.9. Punto 11: En caso de indicios de delitos, advertidos de las actuaciones inspectivas en materia de hostigamiento sexual

El punto 11.1 del Protocolo, establece lo siguiente:

“De conformidad con el numeral 21.2 del artículo 21 del RLPSHS, la Autoridad Inspectiva del Trabajo competente o la autoridad a la cual este designe, pone en conocimiento del Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú u otras instituciones competentes, los indicios de la comisión de delitos que, como consecuencia de las actuaciones inspectivas en materia de hostigamiento sexual laboral del sector privado, pudieron ser advertidos, en el plazo no mayor de veinticuatro (24) horas de haber recibido la comunicación sobre los mismos”.

En este sentido, podemos observar que el 11.1 está bien orientado porque dispone que, si durante la fiscalización la SUNAFIL advierte hechos que podrían constituir delito, debe comunicarse al Ministerio Público, la Policía Nacional u otra entidad competente. Esto es correcto, porque la SUNAFIL no investiga delitos, sino infracciones laborales.

Sin embargo, la redacción puede mejorarse porque solo indica que los indicios deben “ponerse en conocimiento”, pero no precisa cómo debe hacerse esa comunicación. El riesgo es que la remisión sea demasiado general y no ayude realmente a la autoridad competente.

Por ello, sería conveniente que el numeral precise que la comunicación debe identificar de manera concreta los indicios advertidos y, cuando sea posible, acompañar los elementos relevantes obtenidos durante la inspección, siempre cuidando la confidencialidad de la víctima. Así, la comunicación no sería sólo formal, sino útil para activar una respuesta adecuada.

En este sentido, la Autoridad Inspectiva del Trabajo competente, o la autoridad que esta designe, pone en conocimiento del Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú u otras instituciones competentes los indicios de la comisión de delitos advertidos durante las actuaciones inspectivas en materia de hostigamiento sexual laboral. Dicha comunicación debe señalar de forma concreta los hechos e indicios advertidos, así como adjuntar los elementos relevantes obtenidos durante la inspección, cuando los hubiera, garantizando la confidencialidad de la víctima

La mejora del 11.1 busca que la comunicación de la SUNAFIL a la autoridad competente no sea solo una comunicación general o vacía. El texto actual dice que se deben poner en conocimiento los indicios de delito, pero no precisa qué debe contener esa comunicación. Por eso, la propuesta agrega que la SUNAFIL debe señalar de forma concreta qué hechos o indicios encontró y, si existen, adjuntar los elementos que los respaldan, como declaraciones, documentos, mensajes u otros datos recogidos durante la inspección.

Esto no significa que la SUNAFIL investigue el delito ni reemplace al Ministerio Público. Su función sigue siendo labor inspectiva. El aporte es que la derivación sea más útil para que la autoridad penal pueda actuar mejor y, al mismo tiempo, se proteja la confidencialidad de la víctima.

IV. CONCLUSIONES

- El Protocolo tiene un objetivo limitado ya que se centra en los casos de hostigamiento sexual laboral en el “lugar o centro de trabajo”, mientras que el Convenio N° 190 de la OIT se expande al “mundo del trabajo” y la Ley General de

Inspección del Trabajo protege los espacios físicos y virtuales vinculados con el trabajo. Por lo tanto, sugerimos modificar el objeto del Protocolo para que pueda extender su aplicación a conductas de hostigamiento sexual laboral que ocurran “durante el trabajo, en relación con el trabajo o como resultado del mismo”, como indica el Convenio N° 190 de la OIT.

- La base legal del Protocolo debe de ser actualizada para así incorporar de manera expresa el Convenio N° 190 de la OIT, ya que este es una normativa internacional ratificada por el Perú que desarrolla aspectos sobre el hostigamiento sexual laboral.
- En las definiciones del Protocolo podemos observar que no existen distinción respecto a los supervisores inspectores, inspectores de trabajo e inspectores auxiliares lo cual puede afectar la aplicación del Protocolo si es que alguna actúa más allá de sus competencias. Por lo tanto, sugerimos añadir en el apartado de definiciones los distintos tipos de inspectores y diferenciar sus funciones de manera clara para así evitar confusiones sobre sus competencias.
- En el alcance del Protocolo advertimos una imprecisión en la redacción sobre las competencias de los gobiernos regionales. Por lo tanto, sugerimos resolver esta imprecisión en la redacción de estas competencias.
- En las disposiciones generales, el Protocolo no menciona que protege a cierto grupo de personas que el Convenio N° 190 establece como parte de su ámbito de protección, los cuales son las personas en procesos de selección y reclutamiento, entre otros. En ese sentido, proponemos incorporar a todas las personas que se vean afectadas por conductas de hostigamiento sexual.
- La inviolabilidad del domicilio debe respetarse, pero no puede convertirse en un obstáculo para investigar el hostigamiento sexual. Por tanto, el Protocolo debería regular expresamente cómo continuar la actuación inspectiva ante la negativa del ingreso.
- Reforzar la derivación al servicio “Trabaja Sin Acoso”, de modo que no se limite a informar a la víctima sobre su existencia, sino que garantice una orientación real, útil y oportuna frente al caso denunciado.
- Precisar cómo deben coordinar la SUNAFIL, el MTPE y el Ministerio Público cuando se adviertan indicios de violencia u hostigamiento sexual, a fin de que la derivación no sea meramente una formalidad, sino que sea rápida, clara y útil para proteger a la víctima.
- La SUNAFIL no solo debe avisar a la autoridad competente, sino también precisa qué hechos e indicios durante la inspección, protegiendo siempre la identidad de la víctima.
- El protocolo no regula de manera clara cómo proteger la identidad de la víctima al momento de generar la orden de inspección, ante ello, debe tratar de no exponer innecesariamente a la víctima, tomando en cuenta un criterio de mínima exposición de datos.
- En los casos de denuncias de hostigamiento sexual que involucran a empresas de tercerización o intermediación de servicios se debe establecer una regla de coordinación obligatoria y de responsabilidad funcional.

- La redacción en el procedimiento de la inspección debe ser más específica para que la atención a la víctima no quede como una simple recomendación, sino verificada en la realidad.

V. **RECOMENDACIÓN**

Teniendo en cuenta el presente análisis, recomendamos que la Dirección de Inteligencia Inspectiva de la SUNAFIL debe de revisar el protocolo para implementar los diferentes aportes señalados a lo largo de este informe para mejorar el contenido del mismo. Según los artículos 33 y 34 del Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Decreto Supremo que aprueba la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, dicha área es la competente y cuenta con la facultad necesaria para realizar dicha revisión. El artículo 33 del Decreto Supremo establece que la Dirección de Inteligencia Inspectiva de la SUNAFIL es responsable de emitir directivas, lineamientos y mecanismos en materia de inspección del trabajo en el marco de sus competencias. De la misma manera, el artículo 35 literal c) del mismo cuerpo normativo establece que este es el órgano competente para “formular y proponer normas para el cumplimiento de sus funciones en el ámbito de su competencia”.

ANEXO:

- Infografía “Aportes para la mejora del protocolo de fiscalización de hostigamiento sexual laboral”.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

*Alisson Angela Zuloaga Sánchez, Nicole Nathalie Navarro y Harold Renzo Nuñez
Caro, estudiantes de la Clínica Jurídica de Derecho del Trabajo y Conducta
Empresarial Responsable (CER)*

RÚBRICA:

- Planteamiento del contexto, antecedentes o hechos (7 puntos): 6 puntos
- Capacidad de argumentación y análisis (7 puntos): 7 puntos
- Redacción y ortografía (3 puntos): 3 puntos
- Uso adecuado del formato de citado (3 puntos): 2 puntos

Total: 18

En el Informe la observación sobre el citado de la “Directiva de Directivas” no fue corregido y no se aprecia que se haya analizado lo observado en la exposición en clase sobre el tema de los comités, solo han incorporado lo referente a intermediación y tercerización.

Las demás observaciones del informe e infografía si fueron levantadas.

Esta es una copia autentica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.trabajo.gob.pe/validadorDocumental/inicio/detalle.jsf> e ingresando la siguiente clave: B3CZ4AC

