

Problemática actual en el cumplimiento de la función inspectiva

Anna Vilela Espinosa

Abogada Laboralista. Jefa del Área Laboral de AELE.

SUMARIO

I. La organización internacional del trabajo y su rol.- II. La inspección del trabajo.- III. Marco legal del sistema de inspección del trabajo en nuestro país.- 3.1. Ley General de Inspección del Trabajo y su norma reglamentaria.- 3.2. Ley N° 29981, Ley de Creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).- IV. Balance actual de la inspección del trabajo.- 4.1. Principales logros alcanzados.- 4.2. Necesidad de centralizar funciones de administración y cumplimiento de la legislación laboral.- 4.3 demora en su implementación.- 4.4 Tribunal de Fiscalización Laboral.- 4.5 Inspectores de trabajo.- 4.6 Falta de incorporación de la informática y archivos digitales.- 4.9 Sobre la falta de predictibilidad y uniformidad en los pronunciamientos.- 4.10 Sobre los documentos emitidos en materia inspectiva.- 4.11 Falta de recursos presupuestales.- 5. Conclusión.

I. LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y SU ROL

En el año 1919 se creó la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como parte de los resultados del Tratado de Versalles que puso fin a la primera guerra mundial, al mismo tiempo que la Sociedad de las Naciones. Esta institución tripartita tiene por finalidad esencial la protección y mejoramiento de la situación de los trabajadores a partir de la concertación y compromiso con los empleadores y los gobiernos. Dichas finalidades, fueron reafirmadas después de la segunda guerra mundial en la Declaración de Filadelfia de 1944, igualmente paralela a la constitución de las Naciones Unidas en reemplazo de la Sociedad de las Naciones.

La gran tarea inicial de la OIT fue normativa: lograr elaborar los Convenios y Recomendaciones en un esfuerzo singular por garantizar internacionalmente normas elementales de protección laboral en los diversos campos de regulación del trabajo. En sus primeros 20 años de acción, es decir antes de la segunda guerra mundial, ya se habían aprobado 87 convenios, a pesar de una disminución de ritmo en el período de la gran crisis de 1929-1930. Inmediatamente después de la guerra, sin embargo, el ritmo de las convenciones y ratificaciones se recuperó hasta generar un cuerpo básico. Así, según Nicolás Válticos hacia finales de los años sesenta, “la obra fundamental está realizada”¹.

El establecimiento de normas, generaba a la vez el requerimiento de mecanismos de garantía de la aplicación que no fueran solamente los contemplados como sanciones políticas y morales a los gobiernos. En una primera fase, la Recomendación N° 5 sobre la inspección del trabajo (servicios de higiene) y la Recomendación N° 20 sobre la inspección del trabajo acerca de los aspectos de administración de esta función, propugnan que los gobiernos establezcan las instituciones y procedimientos necesarios para el cumplimiento de la legislación nacional e internacional en materia de inspección y mejora de la situación de los trabajadores.

Sería recién en 1974 que se adopta el Convenio 81 y la Recomendación del mismo número sobre la inspección del trabajo aplicable a la industria y el comercio y, en el mismo año, el Convenio 85 sobre la inspección del trabajo en territorios no metropolitanos que tuvo especial impacto en los estados de administración fideicomisaria en esa época. Solamente en 1969, se logró un Convenio, el número 129, con similares alcances al 81 pero aplicable a la agricultura.

La relativa amplitud temporal de la vigencia de las recomendaciones sobre inspección del trabajo, en lugar de normas obligatorias como los Convenios, se explica en el ámbito de la OIT por la importancia dada primigeniamente a la administración interna de los Estados, que involucra sus responsabilidades soberanas. Tras la segunda guerra mundial, esta visión se restringe a la vez que se refuerza notablemente el derecho laboral internacional y las instituciones sindicales en

¹ Válticos Nicolás. “La gran época de las normas”, en TRABAJO, Revista de OIT: Número 8, Ginebra, junio 1994.

Occidente. Se crearon recién entonces las condiciones propicias para el reforzamiento normativo y administrativo de las obligaciones para con los trabajadores.

Las acciones de la OIT no se han limitado a este marco. Como una extensión del reforzamiento institucional, se ha desarrollado durante los últimos 50 años un amplio programa de cooperación técnica, especialmente con los países del tercer mundo, y se ha dado un énfasis especial a la promoción del empleo y la seguridad social, reforzando las estadísticas, recomendando políticas, desarrollando la administración, colaborando en la elaboración de normas y delegando misiones técnicas sobre asuntos específicos.

En una época de grandes cambios, la OIT ha ido renovando igualmente sus procedimientos y la orientación de sus actividades, pero sin perder el núcleo de su existencia que es la búsqueda de la justicia social.

En el esforzado camino a través del cual se ha ido unificando y extendiendo el sistema de relaciones laborales que podemos considerar generalmente aceptable, se han ido también ampliando los campos de acción envueltos por este propósito.

El hilo conductor ha sido el establecimiento de un marco normativo generalizado, la búsqueda de compromisos de los gobiernos en su legislación interna y en los convenios internacionales con este programa básico, el reforzamiento de las instituciones y la cooperación técnica, y una creciente preocupación por la mejora del empleo y la seguridad social, así como el fortalecimiento de la inspección del trabajo.

II. LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Como ya hemos mencionado, la Inspección del Trabajo tiene como marco normativo internacional al Convenio 81 de la OIT adoptado en la Trigésima Reunión de la Conferencia General celebrada en Ginebra en 1947.

Dicho convenio², reconoce que todo país miembro de la OIT que lo haya ratificado “deberá mantener un sistema de inspección del trabajo”. Además, en su artículo 3º señala que “*el sistema de inspección estará encargado de:*

- (a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones;
- (b) Facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales;

² Aprobado por nuestro país a través de la Resolución Legislativa 13284. Ratificado el 01 de febrero de 1960.

- (c) Poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes”.

Mientras que en su artículo 18° se establece lo siguiente:

“Artículo 18°.- La legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas, que habrán de ser efectivamente aplicadas en los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, y en aquellos en que se obstruya a los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones”.

De acuerdo a los alcances reseñados en los dos artículos citados se puede apreciar que el ámbito de la inspección no solo se debe circunscribir al cumplimiento de normas laborales, sino que también se fomenta un sistema orientador y asimismo participatorio tripartito.

En este sentido cabe precisar que entre las principales conclusiones sobre la Administración e Inspección del Trabajo contenidas en las Actas de la 100ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT (realizada en Ginebra en junio del año 2011), se ha señalado en forma clara los lineamientos y tendencias en materia de Inspecciones del Trabajo, al precisarse respecto al tema de las sanciones que “si bien éstas formaban parte de las prácticas de inspección del trabajo, debía darse prioridad a ayudar a los empleadores para crear una cultura de la prevención y del cumplimiento de la legislación laboral. A ese respecto, debían estimularse los incentivos con miras al respeto de la ley, antes que recurrir a sanciones.”³

Tal como se aprecia en los lineamientos antes reseñados, la Inspección Laboral tiene una tendencia distinta a la coercitiva por excelencia, que tiene como objetivo principal multar al empleador.

“Las normas legales que regulan las inspecciones laborales constituyen un instrumento a través del cual se supervisa el subsistema de Control de la Legalidad en el Sistema de Relaciones Laborales del país. En este sentido, dichas normas deben tener como objetivo esencial lograr que el trabajador acceda a los derechos que le corresponden, y que el empleador cumpla con las condiciones de trabajo y las obligaciones legales y convencionales aplicables. Su finalidad es esa y no simplemente cobrar multas y aplicar sanciones que ubiquen a los derechos laborales como inalcanzables, lejanos o imposibles.”⁴

Y es que “las normas relativas a las inspecciones de trabajo, por su finalidad y objetivos, tienen una lógica normativa particular, debiendo responder a la ecuación: verificar— prevenir-asesorar-sancionar”⁵. En este sentido su objeto principal no debe ser únicamente la recaudación de multas sino más bien prevenir riesgos y

³ Actas de la 100ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, Conclusión 2.2.

⁴ ANÁLISIS LABORAL. Editorial. Enero 2013, p. 2.

⁵ ANÁLISIS LABORAL, “La Inspección del Trabajo: Un análisis de la eficacia del proyecto sobre la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral”, Octubre 2012, páginas. 38-40.

preservar la aplicación de las obligaciones laborales, fomentando de esta forma que el trabajador goce de sus derechos y beneficios laborales.

No se trata pues de un sistema con carácter puramente sancionador, función esta última que si bien es cierto es necesaria no constituye la esencia del mismo. Ambos enfoques, orientador y sancionador deben darse conjuntamente en aras de lograr el objetivo central de la inspección del trabajo cual es verificar el cumplimiento de las normas de trabajo.

“(…) Las acciones de inspección —inicialmente dominadas por metas de descubrimiento de infracciones y de aplicación de sanciones— paulatinamente fueron disminuyendo sus aspectos “policiales” y “punitivos”, para ceder terreno a funciones encaminadas a facilitar y extender el nivel de cumplimiento de las normas, mediante acciones preventivas, de información y de asesoramiento”⁶.

III. MARCO LEGAL DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN NUESTRO PAÍS

3.1. Ley General de Inspección del Trabajo y su norma reglamentaria

El sistema de inspección de trabajo actual de nuestro país se instauró en el año 2006 cuando se promulgó la Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante LGIT), Ley N° 28806, la misma que si bien posteriormente ha sido modificada en algunos aspectos mantiene el modelo original. Su Reglamento fue aprobado por D.S. N° 019-2006-TR (en adelante RLGIT).

La LGIT se elaboró teniendo en consideración la necesidad de modernizar la Inspección del Trabajo y las observaciones emitidas en el año 2005 por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), según las cuales algunas disposiciones de la Ley y el Reglamento de Inspección vigentes en ese momento no se encontraban acordes a las disposiciones contenidas en el art. 12° del Convenio 81° de OIT que se refiere a la Inspección del Trabajo.

Es así que teniendo en consideración lo antes reseñado se promulga la LGIT, en cuyo artículo 1° se señala que la Inspección del Trabajo tiene un rol fundamental en materia de relaciones laborales, correspondiéndole vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad social, exigir las responsabilidades administrativas que procedan, así como orientar y asesorar técnicamente en dichas materias, todo esto de conformidad con lo establecido en el Convenio N° 81 de OIT antes reseñado. Con lo cual nuestra legislación recoge los dos enfoques reseñados en el numeral anteriormente desarrollado, es decir el orientador y fiscalizador.

⁶ MORGADO VALENZUELA, Emilio. “Reseña histórica de la evolución de la administración del trabajo en Latinoamérica”. En: El nuevo marco económico, jurídico y social de la administración laboral y de los ministerios de trabajo. OIT. Primera Edición, 1997, p. 3.

3.2. Ley N° 29981, Ley de creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)

En concordancia con los alcances del Convenio 81 de OIT que indica que siempre que sea compatible con la práctica administrativa del País Miembro, la inspección del trabajo deberá estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central, mediante Ley N° 29981 se creó en enero de 2013 en nuestro país la SUNAFIL como organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico socio laboral y de seguridad y salud en el trabajo.

También se le ha asignado la función de desarrollar y ejecutar todas las competencias del Servicio de Inspección establecidas en el art. 3° de la LGIT en el ámbito nacional, cumpliendo el rol de autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo (SIT) tal como lo establece el art. 19° de la LGIT modificado por la Primera Disposición Complementaria y Modificatoria de la Ley N° 29981. En ese mismo artículo se señala que forman parte también de la estructura del SIT las unidades orgánicas de los gobiernos regionales que dependen funcional y técnicamente de dicha autoridad central en materia de inspección del trabajo.

Como señala Adolfo Ciudad “La sujeción del sistema a una autoridad central facilita el establecimiento y la aplicación de un criterio apolítico y uniforme en el conjunto de territorio, y permite utilizar racionalmente los recursos, en particular limitando la actividad interventora.”⁷

En este contexto, la SUNAFIL tiene competencia sancionadora y aplica las sanciones económicas que correspondan, siendo primera y segunda instancia, ya que el Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL) será quien resuelva en última instancia administrativa en aquellos casos que sean sometidos a su conocimiento mediante la interposición del recurso de revisión, tal como analizaremos más adelante.

Conviene tener presente también que la Segunda Disposición Complementaria y Modificatoria de la Ley N° 29981 modificó el literal f) del art. 48° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, estableciendo que los Gobiernos Regionales tienen competencia en los procedimientos de supervisión, control e inspección de las normas de trabajo respecto de las microempresas, aplicando las sanciones que correspondan de acuerdo a ley, en el ámbito de su competencia. Por lo tanto, en materia de fiscalización de microempresas la fiscalización y trámite sancionatorio es de responsabilidad de los gobiernos regionales.

⁷ CIUDAD REYNAUD, Adolfo. Conversatorio “Luces y Sombras de la Inspección del Trabajo”, APERT. Lima 2015.

IV. BALANCE ACTUAL DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

4.1. Principales logros alcanzados

De modo general podemos señalar que entre los principales avances logrados por la SUNAFIL figura el hecho que las inspecciones de trabajo son más coordinadas; se viene trabajando con inspecciones de trabajo focalizadas; se privilegian las acciones de prevención y asesoría; hay un incremento en la cantidad de fiscalizaciones; se viene brindando una mayor capacitación a los Inspectores.

Respecto a los avances logrados en el presente año 2016, en el Informe de Análisis Estratégico del Plan de Actividades y Metas Institucional 2016, Primer Semestre de la SUNAFIL se precisa, respecto al Centro de Formación y Capacitación del Sistema de Inspección del Trabajo que durante el primer semestre de este año desarrolló:

- Capacitación a 112 servidores que ejercen competencias del Sistema de Inspección del Trabajo (SIT) en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, logrando un avance del 112% de la meta programada.
- Capacitación a 105 servidores que ejercen competencias del SIT en materia de Normas Sociolaborales, logrando un avance del 100% de la meta programada
- Capacitación a 259 servidores que ejercen competencias del SIT orientada a incrementar la mejora de los procesos internos institucionales, logrando un avance del 108% de la meta programada.

Asimismo, figuran como Conclusiones del Informe mencionado las siguientes:

- Al primer semestre se programaron 398 actividades en el documento de gestión “Actividades y Metas Institucionales 2016”, obteniéndose que 345 de ellas (87%) alcanzaron la meta programada en el periodo de evaluación; 45 actividades (11%) obtuvieron una ejecución parcial mientras que 8 actividades (2%) no reportaron ejecución. En adición, debe mencionarse que se ejecutaron 4 actividades no programadas en el primer semestre.
- A nivel de la Intendencia Lima Metropolitana e Intendencias Regionales se generaron 10 288 órdenes de inspección de fiscalización por denuncias y 4 096 órdenes de inspección de fiscalización programadas. Asimismo, se realizaron 4 934 actuaciones inspectivas de orientación, comprendiendo a un total de 14 904 trabajadores y empleadores. El total de actividades de fiscalización representa un avance del 109% de ejecución y el total de personas orientadas representa el 160% de ejecución respecto de lo programado, respectivamente.
- La Intendencia Nacional de Prevención y Asesoría, la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales desarrollaron un total de 509 eventos de capacitación en temas de formalización laboral (89), seguridad y salud en el trabajo (164), derechos fundamentales (110), y normas sociolaborales (146) dirigidas a empleadores y/o gremios empre-

- sariales (169), trabajadores y/o organizaciones sindicales (219) y PEA potencial – estudiantes (121).
- La Intendencia Nacional de Supervisión del Sistema Inspectivo ejecutó 26 visitas a las Intendencias Regionales (2) y Direcciones o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo (24) a nivel nacional, con el fin evaluar la correcta aplicación de las normas en los procedimientos administrativos concluidos de actuaciones inspectivas y del procedimiento sancionador, así como de gestión del Sistema de Inspección del Trabajo (políticas, planes, programas, proyectos institucionales, documentos de gestión, directivas, procedimientos, etc).
 - En cuanto a la ejecución presupuestal devengada, al 30 de junio del presente año se alcanzó el 41.75% de avance respecto del Presupuesto Institucional Modificado.

4.2. Necesidad de centralizar funciones de administración y cumplimiento de la legislación laboral

El art. 19° de la Ley N° 28806, LGIT, fue modificado por la Primera Disposición Complementaria y Modificatoria de la Ley N° 29981, Ley que crea la SUNAFIL, estableciéndose que este organismo es el ente rector y la autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo de acuerdo al Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo.

Asimismo, la Segunda Disposición Complementaria y Modificatoria de la Ley N° 29981 modificó el literal f) del art. 48° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, estableciendo que los Gobiernos Regionales tienen competencia en los procedimientos de supervisión, control e inspección de las normas de trabajo respecto de las microempresas, aplicando las sanciones que correspondan de acuerdo a ley, en el ámbito de su competencia.

Si bien la definición de Microempresa establecida en el art. 4° del TUO de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial aprobado por D.S. N° 013-2013-PRODUCE, precisa que “La Micro y Pequeña Empresa es la unidad económica constituida por una persona natural o jurídica, bajo cualquier forma de organización o gestión empresarial contemplada en la legislación vigente, que tiene como objeto desarrollar actividades de extracción, transformación, producción, comercialización de bienes o prestación de servicios”, y, tal como se señala en su art. 5° tendrán tal calidad en la medida que su nivel de ventas anuales no exceda las 150 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), únicamente para efectos de aplicar la función inspectiva por parte de los Gobiernos Regionales, se aplicará la siguiente definición especial establecida en el art. 2° del D.S. N° 015-2013-TR: “se considera como microempresa al empleador que cuenta entre uno (1) y diez (10) trabajadores registrados en la Planilla Electrónica, creada por D.S. N° 018-2007-TR y sus normas modificatorias y complementarias”. Esta definición comprende tanto a las microempresas formales como a las no formales.

En este contexto, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) elaborará un listado de las microempresas que se encuentran en el ámbito de competencia de los Gobiernos Regionales, considerando el promedio de trabajadores registrados en la Planilla Electrónica en los doce (12) últimos meses anteriores al 30 de junio de cada año.

La SUNAFIL ejerce, pues, la labor inspectiva de trabajo respecto de todos los empleadores no comprendidos en la definición establecida en el art. 2º del D.S. N° 015-2013-TR antes reseñado.

Como se puede apreciar la SUNAFIL ha otorgado a los Gobiernos Regionales la competencia de supervisar, controlar, inspeccionar e, inclusive, sancionar a las microempresas en materia de Inspección del Trabajo. Al respecto, habría que considerar: a) Si realmente estos cuentan con personal idóneo para realizar esta labor inspectiva; b) Que los Gobiernos Regionales no fueron creados para realizar esta vigilancia, la que debió haberse dejado a cargo de las Direcciones Regionales del MTPE.

4.3 Demora en su implementación

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) creada en el año 2013 ha tenido una evolución un tanto tardía, teniendo en cuenta que ya han pasado más de tres años desde su creación y en la actualidad aún no ha terminado de implementarse, ya que tiene presencia en solo nueve de las veinticinco regiones de nuestro país incluyendo el Callao.

Así, las Intendencias Regionales que se encuentran en funcionamiento son las de Áncash, Cajamarca, Huánuco, Ica, La Libertad, Loreto, Moquegua, Tumbes y Lima por lo que contamos con una SUNAFIL implementada solo en un 36%.

4.4 Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL) es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

Es la última instancia administrativa para resolver a nivel nacional los casos sometidos a su conocimiento vía recurso de revisión, teniendo además entre sus facultades expedir resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.

El Tribunal estará integrado por tres vocales designados mediante resolución suprema, refrendada por el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, los cuales son elegidos mediante concurso público.

Pese a la importancia de contar con este órgano resolutorio, a la fecha y pese al tiempo transcurrido aun no se ha implementado. Actualmente, la SUNAFIL y los Gobiernos Regionales actúan como primera y última instancia en un procedimiento sancionador.

4.5 Inspectores de Trabajo

El Convenio N° 81 de OIT contempla que el número de inspectores del trabajo será suficiente para garantizar el desempeño efectivo de las funciones del servicio de inspección; sin embargo, en nuestro país existe una reducida cobertura de la inspección del trabajo.

Tenemos una población ocupada nacional de 15.919 (ENAH0 2015) millones de los cuales son trabajadores asalariados 7.477 millones de trabajadores (ENAH0 2015). Si tenemos en consideración solo aquellos que figuran en la Planilla Electrónica y que serían pasibles de una inspección laboral —pues se cuenta con su domicilio registrado— estamos hablando de 3 millones 356 mil 683 trabajadores en 279 mil 812 empresas⁸ para los cuales existe en la actualidad 410 Inspectores. 250 de estos inspectores realizan actividades en Lima Metropolitana como parte de SUNAFIL, y en el resto del país se cuenta con 160 incluyendo alrededor de 40 destacados que son parte de la planilla de SUNAFIL de Lima, y de las regiones donde SUNAFIL no se ha implementado.

En la sede de Lima del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, se cuenta con 15 inspectores para la micro y pequeña empresa como parte de la Dirección Regional de Lima, que aún no ha cumplido con la transferencia de funciones a la Alcaldía de Lima⁹.

Quedarían sin embargo más de 4 millones de trabajadores en alrededor de 300 mil empresas al margen de la fiscalización, principalmente en micros y pequeñas empresas. SUNAFIL ha iniciado en el 2015 un sistema de barridos geográficos —denominado Cuadrante Inspectivo— que permite ubicar algunas empresas no registradas, pero el efecto es, obviamente, marginal.

La capacidad de fiscalización en SUNAFIL y en las Direcciones o Gerencias de Trabajo de las diversas regiones es marcadamente insuficiente. Al respecto, personal directivo del MTPE y de SUNAFIL considera que la cantidad de inspectores debería al menos quintuplicarse, como para ser una fuerza activa en la fiscalización y en la formalización.

Otro tema a considerar es el relacionado con las condiciones de trabajo de los inspectores ya que de acuerdo a lo establecido en el art. 11° del Convenio 81 de OIT la autoridad competente deberá adoptar las medidas necesarias para proporcionar a los inspectores de trabajo oficinas locales debidamente equipadas, habida cuenta de las necesidades del servicio, y accesibles a todas las personas interesadas. Asimismo, en el art. 30° de la LGIT se indica que *“El sistema de Inspección del Trabajo dispondrá de oficinas y locales debidamente equipados de acuerdo con las necesidades del servicio.”*

Los recursos informáticos del Sistema de Inspección comprenderán los sistemas lógicos y físicos necesarios, así como las conexiones informáticas y el sistema de

⁸ Anuario Estadístico 2015 del MTPE, Información sobre Planillas.

⁹ Información de la Dirección Nacional de Políticas de Empleo en el MTPE.

comunicaciones entre la Autoridad Central del sistema de Inspección y sus órganos territoriales(...)”.

Sin embargo esto no se cumple. Los Inspectores de Trabajo en Lima no cuentan con un local propio y siguen en la sede del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en condiciones que no resultan las más apropiadas para el desarrollo de sus funciones.

4.6 Falta de incorporación de la informática y archivos digitales

Asimismo, se encuentra pendiente la incorporación de la informática y de los archivos digitales en el servicio de inspecciones. Al respecto resulta incomprensible que éste, pese a que cuenta con una plataforma informática como la Planilla Electrónica (PLAME) y el T-REGISTRO, sin dejar de mencionar el Sistema de Registro de Contratos de Trabajo y Convenios de Modalidades Formativas Laborales, no acceda a dichas bases para aplicar el correctivo de aviso o sanción a los empleadores, sino que cuando los inspectores van a las empresas solicitan que se les den copia de dicha información, pese a que esta ya figura en los archivos. Cabe precisar que la LGIT señala expresamente la colaboración entre entidades (SUNAT, RENIEC, ONP, AFP, etc.) por lo que como ya lo mencionamos la falta de uso de estas herramientas le quita eficacia y celeridad a la inspección.

Esto no se condice con la finalidad con que fue establecida la Planilla Electrónica, esto es, “..facilitar el acceso a más información laboral por parte de las autoridades encargadas de la inspección laboral. Esto en la medida en que se trata de un mecanismo más amigable para la obtención y evaluación de datos y declaraciones que pueden ser obtenida con rapidez, pues están disponibles para su uso las 24 horas siguientes a la declaración oficial del empleador o del empleado”¹⁰.

La informática no se ha incorporado aun de manera adecuada a las inspecciones, pese a que es un tema prioritario relacionado con el abaratamiento en el costo de las mismas.

4.7 Falta de una Superintendencia estable

Hemos señalado al inicio del presente trabajo que las funciones orientadora y fiscalizadora de la SUNAFIL deben darse conjuntamente en aras de lograr el objetivo central de la inspección del trabajo, cual es verificar el cumplimiento de las normas de trabajo. Lamentablemente, la forma como se ha venido manejando este tema no se condice con lo antes afirmado y denota una falta de uniformidad así como la carencia de una política integral de acción respecto a este tema, tal como veremos a continuación.

¹⁰ Fortalecimiento de la inspección laboral en Perú: la Planilla Electrónica y el Plan RETO. Notas sobre Tendencias de la Inspección del Trabajo, FORLAC, OIT, 2015.

En un inicio la norma de creación de la SUNAFIL contempló un incremento desproporcionado de las multas laborales en un 300%, ya que de 20 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), en caso de infracciones muy graves, se incrementó a 200 UIT, de 10 UIT en caso de infracciones graves a 100 UIT y de 5 UIT en caso de infracciones leves a 50 UIT. Además se estableció que la multa máxima por el total de infracciones detectadas no podrá superar las trescientas (300) UIT vigentes en el año en que se constató la falta (antes 30 UIT). Con lo cual se evidenciaba una tendencia evidentemente sancionadora.

Sin embargo, por D.S. N° 012-2013-TR se modificó el artículo 17°.3 del RL-GIT disponiéndose que *“Cuando el sujeto inspeccionado subsane las infracciones advertidas, antes de la expedición del acta de infracción, la propuesta de multa irá acompañada de la indicación de la aplicación de una reducción del noventa por ciento (90%) respecto de las infracciones efectivamente subsanadas”*. Con este esquema se atemperó un poco la tendencia inicial reseñada en el párrafo anterior y se procedió a otorgar a las empresas el beneficio de poder subsanar, es decir, cumplir con sus obligaciones laborales, antes de la expedición del acta de infracción lo que conllevaba además un beneficio de reducción de multas.

Dos años después en julio de 2014, mediante la Única Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley N° 30222, norma que modificó la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, se estableció el *“Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras”*, disponiéndose lo siguiente:

- a) **Enfoque preventivo de la política de inspección del trabajo.**- Se establece un plazo de tres (3) años, contados desde el 12.07.2014, (es decir hasta el 11.07.2017) durante el cual el Sistema de Inspección del Trabajo privilegia acciones orientadas a la prevención y corrección de conductas infractoras.
- b) **Subsanación de infracciones durante la inspección de trabajo.**- Cuando durante la inspección del trabajo se determine la existencia de una infracción, el inspector de trabajo emitirá un acta de requerimiento orientado a que el empleador subsane su infracción. En caso de subsanación en la etapa correspondiente se dará por concluido el procedimiento sancionador; en caso contrario, continuará la actividad inspectiva.
- c) **Tope para la aplicación de las multas.**- Durante el periodo de tres años, referido en el inciso a), la multa que se imponga no será mayor al 35% de la que resulte de aplicar luego de la evaluación del caso concreto sobre la base de los principios de razonabilidad, proporcionalidad así como las atenuantes y/o agravantes que correspondan según sea el caso.

El tope de las multas antes señalado (35%) no se aplicará en los siguientes supuestos:

- Infracciones muy graves que además afecten muy gravemente:

- i) la libertad de asociación y la libertad sindical; y, ii) las disposiciones referidas a la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

- Infracciones referidas a la contravención de: i) la normativa vigente sobre la protección del trabajo del niño, niña y adolescente, cualquiera sea su forma de contratación, y ii) la normativa vigente sobre prohibición del trabajo forzoso u obligatorio.
- Infracciones que afecten las normas sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, siempre que hayan ocasionado muerte o invalidez permanente al trabajador.
- Actos de obstrucción a la labor inspectiva, salvo que el empleador acredite que actuó diligentemente.
- Actos de reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un periodo de seis meses desde que quede firme la resolución de sanción a la primera.

Posteriormente, en setiembre de 2014 se aprobó el D.S. N° 010-2014-TR, el mismo que establece que en atención a la finalidad preventiva y correctora de las conductas infractoras prevista en la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30222 y de conformidad con el art. 3° de la Ley N° 28806 y el art. 4° literal f) de la Ley N° 29981, la autoridad de inspección del trabajo, previamente a la implementación de campañas u operativos de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones sociolaborales de su competencia, desarrollará actuaciones de orientación, a fin de brindar adecuada información a los empleadores acerca del cumplimiento de sus obligaciones en la materia.

4.9 Sobre la falta de Predictibilidad y Uniformidad en los pronunciamientos

Otro de los grandes problemas que evidencia la SUNAFIL es la falta de predictibilidad en sus pronunciamientos y uniformidad de criterios, más aún con la pendiente implementación del TFL que, como ya mencionamos, tiene entre sus facultades expedir resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.

No existen, pues, los precedentes reseñados en el párrafo anterior, ni tampoco una unificación de criterios, por lo que los inspectores de trabajo encargados de emitir las actas de infracción, actúan de acuerdo a su propio criterio, llegando inclusive en muchos casos a “interpretar” normas laborales —pese a que no tienen esta facultad—, lo que deviene en falta de predictibilidad respecto a la forma como se pronunciarán en cuanto al cumplimiento por parte de las empresas de sus obligaciones sociolaborales.

“Sabemos que hay una gran insatisfacción de los administrados, debido a que existen pronunciamiento de inspectores de trabajo regional que difieren incluso de un mismo hecho investigado y ya sancionado”¹¹.

¹¹ Sylvia Cáceres. Conversatorio “Luces y Sombras de la Inspección del Trabajo”. APERT, Lima, 2015.

Es así que en la práctica, y respecto de un mismo tema, se evidencian criterios diversos, como por ejemplo los relacionados con: la asignación familiar y si esta debe abonarse siempre de forma completa o por el contrario en función al número de días efectivamente laborados por el trabajador, pese a que existe un informe del MTPE¹² respecto a esta materia; las boletas de pago y la posibilidad de la utilización de la firma digitalizada, cuando sobre este tema también se ha pronunciado el MTPE¹³; la exigencia de consignar en el Registro de Control de Asistencia el inicio y término del refrigerio, tomando en cuenta que la norma no lo exige.

4.10 Sobre los documentos emitidos en materia inspectiva

La SUNAFIL ha emitido durante el 2015 y el presente año una serie de Directivas/Procedimientos y Protocolos que si bien tienen como finalidad establecer uniformidad de criterios en algunas materias que se inspeccionan, no han tomado en consideración pronunciamientos emitidos por el MTPE cuando la fiscalización laboral estaba a su cargo.

Ante ello en la actualidad nos encontramos con documentos que tratan sobre un mismo tema pero de manera distinta, lo que conlleva a que no se tenga la certeza respecto a qué es lo que se encuentra vigente o no de lo anteriormente emitido por el MPTE y si es que la SUNAFIL aplica o desconoce dichos pronunciamientos.

4.11 Falta de recursos presupuestales

El proyecto de Ley del Presupuesto General de la República para el año 2017 alcanza el monto de 142,471 millones de soles, de los cuales figuran para la Función Trabajo, 415 Millones, es decir, 0.0029 o más simplemente 0.3 del 1 por ciento o 3 milésimos.

Cabe precisar al respecto que la función Trabajo incluye a tres programas: Trabaja Perú (para empleo temporal) con 84 millones, Proempleo (básicamente, la bolsa de trabajo) con 57 millones, y Fortalecimiento Laboral con 101 millones que incluyen 64 de SUNAFIL. Vistos en términos de Recursos Ordinarios (sin préstamos ni ingresos recaudados por la entidad) solamente son 2 milésimos de dicho concepto, o 1.3 milésimos del gasto total.

El MTPE sigue así siendo el último de los Ministerios del Perú, con menos recursos, proporcionalmente, que la amplia mayoría de ministerios de trabajo de la región, y con capacidades y facultades disminuidas.

SUNAFIL corre la misma suerte. Su presupuesto es magro. Los ingresos propios que se le proyectan, son de apenas 3 millones de soles.

¹² Informe N° 385-2011-MTPE/4/8.

¹³ Informe N° 065-2013-MTPE/2/14.

La falta de recursos antes mencionada hace que no se pueda contar con un sistema que opere de forma eficiente y que permita solventar no solo un mayor número de inspectores sino también mejores condiciones para que puedan desarrollar su función. “En muchos países, la falta de recursos constituye un importante impedimento para la eficacia de la administración del trabajo. En los países donde el nivel de recursos disponibles es sumamente bajo, será preciso aumentarlos de forma sustancial y sostenida”¹⁴.

5. CONCLUSIÓN

Como se ha podido apreciar a lo largo del presente trabajo si bien ha habido avances en materia de inspecciones de trabajo, aún falta mucho camino por recorrer y diversos aspectos que solucionar como la falta de concordancia de las normas que regulan el SIT con la realidad; la necesidad de centralizar las funciones de administración y cumplimiento de la legislación laboral por parte de la SUNAFIL; la demora en su implementación, así como en la del Tribunal de Fiscalización Laboral, pese a que ya han pasado más de tres años desde su creación; el escaso número de inspectores de trabajo (en la actualidad aproximadamente 410) para un requerimiento real de cinco veces dicho número, así como las condiciones de trabajo en las que operan que no son las más adecuadas para el desarrollo de sus funciones; la falta de incorporación de la informática y archivos digitales lo que le resta eficacia y celeridad a la inspección; la falta de predictibilidad en sus pronunciamientos y uniformidad de criterios; y, entre otros, la falta de recursos presupuestales, que hace que no se pueda contar con un sistema que opere de forma eficiente y que permita solventar no solo un mayor número de inspectores sino también mejores condiciones para que puedan desarrollar su función.

Lamentablemente, las debilidades de la administración del trabajo van más allá de lo mencionado y contemplan también la falta de capacidad en materia de definición de funciones, poder político y defensa de su autonomía.

En este contexto, la inspección del trabajo en nuestro país requiere de nuevas políticas y estrategias que contemplen la complejidad de un mundo de trabajo que atraviesa por grandes cambios —en el cual conviven diversas fórmulas de empleo— así como contar con los recursos necesarios para poder llevar a cabo de manera eficiente las funciones que son de su competencia.

¹⁴ 100º Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, Conclusiones. Ginebra, Suiza, junio 2011.