

# FISCALIZACIÓN LABORAL Y SANCIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

*Renán Martín Mantilla Ramírez<sup>(\*)</sup>*

## I. INTRODUCCIÓN

Por medio del presente trabajo trato de poner énfasis en la necesidad de tener una política estatal de promoción y vigilancia de la seguridad y salud en el trabajo, la cual, de manera concreta se manifieste mediante la determinación de la responsabilidad de los sujetos, el régimen de sanciones, los criterios de graduación de la cuantía, y la revaloración de la inspección de trabajo como mecanismo de monitoreo y corrección del cumplimiento de la normatividad en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo parte con la conciencia de los bienes jurídicos protegidos mediante la seguridad y salud laboral, los cuales, constituyen la razón de ser de la normatividad y de la acción en esta materia, tales derechos encuentran su asidero en los derechos fundamentales a la vida, salud e integridad de las personas, y en despliegue de los mismos dentro de las relaciones laborales.

Cabe recordar, que la relación de trabajo debe constantemente ser enfocada y definida desde sus dos dimensiones, esto es, desde su dimensión objetiva entendiendo por aquella la actividad productiva en sí misma, es decir, la técnica de transformación de las cosas por el obrar humano, y de otro lado, desde su dimensión subjetiva que es aquella en la cual el trabajo encuentra su valor por el solo hecho de

---

(\*) Bachiller en Derecho PUCP.

ser realizada por su titular, el hombre mismo. Entonces “esto no quiere decir que el trabajo humano, desde el punto de vista objetivo, no pueda o no deba ser de algún modo valorizado y cualificado. Quiere decir solamente que **el primer fundamento del valor del trabajo es el hombre mismo, su sujeto**”<sup>(1)</sup>.

Entender estas dos dimensiones del derecho del trabajo nos va a permitir razonar, como mas adelante desarrollaremos, que la protección de los riesgos laborales no deben estar desarraigados del sujeto a quién se protege –el ser humano–, ni tampoco debe de fijarse arbitrariamente según el valor objetivo –productivo– que cada trabajador tenga para su empresa, lo que obviamente generaría iniquidades puesto que significaría que la prevención del daño este definida no por el grado de exposición al riesgo sino por las diferencias de las personas.

En ese sentido, la prevención debe darse primordialmente sobre la base de la dignidad de la persona y de entendernos a todos como iguales, lo quiere decir que aunque “algunos trabajos realizados por los hombres puedan tener un valor objetivo más o menos grande, sin embargo queremos poner en evidencia que cada uno de ellos se mide sobre todo con el metro de la dignidad del sujeto mismo del trabajo, o sea de la persona, del hombre que lo realiza”<sup>(2)</sup>.

## II. DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS EN LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Al regular la seguridad y salud en el trabajo, hay que entender de sobremañera dos derechos fundamentales que se ven involucrados, de un lado el derecho fundamental por excelencia que es el derecho a la vida -indisolublemente ligado al derecho a la salud-, y por otro lado, el derecho fundamental al trabajo.

Respecto del derecho a la vida, la Constitución Política del Perú del año 1993 mediante el artículo 1 establece que “la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado”. Asimismo el inciso 1) del artículo 2 de la norma fundamental señala de manera expresa que es un derecho de todas las personas “la vida, (...), a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar”. Es por esto, que las normas de prevención de riesgos laborales buscan proteger de manera directa a la vida y su integridad total, este es el bien jurídicamente protegido, y es por ello y en esa línea que el Tribunal Constitucional respecto de ese derecho sostiene que:

**“El cumplimiento de este valor supremo supone la vigencia irrestricta del derecho a la vida, pues este derecho constituye su proyección; resulta**

---

(1) JUAN PABLO II, Carta Encíclica: “Lavorum Exercens” sobre el Trabajo Humano, Ediciones Paulinas. Lima, 2002, Punto 6.

(2) JUAN PABLO II, Carta Encíclica: “Laborem Exercens” sobre el Trabajo Humano, Ediciones Paulinas. Lima, 2002, Punto 6.

**el de mayor connotación y se erige en el presupuesto ontológico para el goce de los demás derechos**, ya que el ejercicio de cualquier derecho, prerrogativa, facultad o poder no tiene sentido o deviene inútil ante la inexistencia de vida física de un titular al cual puedan serle reconocidos”.(3) (Negritas nuestro)

Consecuentemente, uno de los intereses protegidos en materia de seguridad y salud en el trabajo es el bien superior a la vida e integridad física y psíquica<sup>(4)</sup> del ser humano, de manera concreta de las personas que prestan su fuerza laboral y que se desenvuelven en el ámbito de la actividad del trabajo.

Por otro lado, junto al derecho a la vida, en materia de seguridad y salud en el trabajo, existe otro derecho de importancia relevante, que es el derecho fundamental al trabajo, el mismo que se consagra como el derecho del propio hombre a su desarrollo a través de la puesta a disposición de su fuerza trabajadora a cambio de una justa remuneración, este trabajo se constituye como el medio de desarrollo de la persona, y fuente de sustento de vida básico, a menudo único, de los trabajadores y de sus familias. <sup>(5)</sup>

En este sentido, el trabajo del hombre no es solo un bien-mercancía para la sociedad, ni el hombre una fuente productora de beneficios, sino, que el trabajo humano es uno de los ámbitos de despliegue y realización de la propia persona.

Por las consideraciones antes expuestas, podemos afirmar que cuando se habla de seguridad y salud en el trabajo, se conjugan dos derechos fundamentales de primer orden, la vida y el trabajo, y es ahí, donde reside la importancia de su protección por parte del Estado y de la sociedad.

En efecto, resulta clara la importancia que involucra el tema que nos aborda, el cual, en concordancia con la Declaración de Seúl sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, de fecha 29 de junio de 2008, es una tarea que involucra a todos los actores sociales, y tal como lo sostiene la referida Declaración **“la promoción de altos niveles de seguridad y salud en el trabajo es responsabilidad de la sociedad en su conjunto y que todos los miembros de la sociedad deben contribuir a alcanzar este objetivo**, garantizando que los planes nacionales concedan prioridad a la seguridad y salud en el trabajo, así como al establecimiento y fomento de una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo”. (Negritas nuestro)

---

(3) STC Exp. N° 2945-2003-AA/TC. Fundamento 27

(4) Gutierrez-Solar Calvo, Beatriz, “El deber de seguridad y salud en el trabajo”, CES, 1999, España, p. 131.

(5) ARCE ORTIZ, Elmer, “Configuración jurídica de la remuneración y beneficios sociales en el Perú”. En Revista: *Asesoría Laboral*, Lima, Marzo 2007, p. 21.

## II. EL RIESGO DE TRABAJO

Introduciéndonos en el tema que nos ocupa y para entender el ámbito de responsabilidades y deberes dentro de la seguridad y salud en el trabajo, es pertinente ubicar la actividad que es fuente del riesgo y del potencial daño, aquella que expone a los bienes jurídicos esbozados en el capítulo anterior, como son el derecho a la vida y al trabajo.

De tal manera podemos decir que la actividad puesta en marcha por el empleador, es la fuente potencialmente causante de daños, y por ende, aquella que se constituye como la conoce la doctrina, esto es, como “riesgo de trabajo”. Así, aparte de sus eventuales responsables y perjudicados, resulta importante enfocarnos en el lugar donde se encuentra circunscrita la actividad riesgosa, es decir, la empresa, y en esa línea identificar también a los titulares y representantes de aquella entidad.

Cada vez que nos acercamos al estudio de las actividades riesgosas llevadas a cabo por el empleador, esto es, aquellas actividades económicas que implican –mas allá de sus diferentes magnitudes– un elemento potencialmente riesgoso realizado en un centro de trabajo, podemos sostener que no es solamente al trabajador a quien se protege, sino, también a toda persona expuesta por la actividad productiva.

Esta categoría de riesgo de empresa, no solo elude a los daños que se deriven de la relación laboral que tiene la empresa con sus subordinados ni de los que no están estrechamente ligados a la actividad productiva, sino todos aquellos que se deriven de la exposición al riesgo por la puesta en marcha de la referida actividad empresarial.

Ahora bien, si bien el daño puede no estar directamente vinculado a la actividad productiva de la empresa, esta en todo caso, se puede derivar también indirectamente de la relación contractual que tiene la empresa con sus trabajadores, quienes en última instancia son sus subordinados y cumplen las órdenes que se les asigne.

Por lo tanto, las medidas que buscan conservar los derechos a la seguridad y a la vida, se dan específicamente por el desarrollo de actividades que exponen a las personas a riesgos directamente ligados a la actividad, o que se deriven de la relación de trabajo o comercial que tenga la empresa con sus dependientes o con terceros.

Cabe decir que esto no excluye, que la razón por excelencia para afrontar los riesgos de trabajo que genera la actividad empresarial, y las teorías que sobre ella se esbozan, reposa principalmente, en que un trabajador que ofrece su integridad y salud corporal al servicio del empleador, y que cuando sufra cualquier menoscabo, como consecuencia del trabajo, tiene el derecho de ser reparado por el daño sufrido de alguna manera, tanto a favor de él como trabajador, como de sus derechohabientes<sup>(6)</sup>.

---

(6) DE BUEN LOZANO, Nestor. *Derecho del Trabajo*. I Tomo, Editorial Porrúa, S.A. México, 1986, p. 588.

### **III. LA FISCALIZACIÓN LABORAL EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.**

#### **a. La justificación de la fiscalización por parte del Estado en materia de seguridad y salud en el trabajo.**

Desde nuestra óptica, parte del problema no reside en crear una política de sanción frente a los daños, sino antes un política de prevención, y es por esto, que antes que opere una sanción post-daño, debe de operar medidas correctivas y sanciones previas, que impliquen establecer una fiscalización del cumplimiento de la normativa, acompañada por una incesante educación de la prevención.

La intervención por parte del Estado en esta esfera del trabajo se encuentra plenamente justificada, y en consecuencia, garantizar el derecho de las personas a condiciones dignas y seguras de trabajo, se convierte en un deber del Estado, que como señala el Tribunal Constitucional, en cualquier ámbito donde este el derecho a “La vida, entonces, ya no puede entenderse tan solo como un límite al ejercicio del poder, sino fundamentalmente como un objetivo que guía la actuación positiva del Estado”<sup>(7)</sup>.

Cabe recordar, que uno de los primeros antecedentes de la acción fiscalizadora estatal de la seguridad y salud en el trabajo lo encontramos en Gran Bretaña, donde se promulgó la Ley del 22 de junio de 1802, para “proteger la salud física y moral de los aprendices y obreros” empleados en las fabricas de hilados y tejidos. No obstante, la mencionada Ley fracasó y desembocó en el incumplimiento cuando que fue encomendada a instituciones benévolas y a gobiernos locales de ese entonces.<sup>(8)</sup>

De esta manera podemos observar que desde sus inicios el Estado fue el actor social que por antonomasia que se tribuyo el deber de fiscalizar el correcto cumplimiento de las normas de orden público que en materia de seguridad y salud en el trabajo que se desplegaron en nuestra sociedad.

En efecto, en la medida que son intereses colectivos, generales y públicos los protegidos –vida, salud, trabajo–, es ahí, donde reposa la justificación al rol tuitivo, interventor y fiscalizador del Estado. Adicionalmente, porque en muchos casos ni los particulares están en capacidades técnicas para verificar el cumplimiento de las normas públicas, ni el mercado para regularlo por si mismo.

#### **b. La OIT: el Convenio 81 sobre inspección de trabajo y el Convenio 187 sobre seguridad y salud en el trabajo.**

Con fecha 11 de julio del año 1987 se aprobó el Convenio 81, sobre la inspección de trabajo aplicable a la industria y el comercio. Este convenio ratificado por el Perú señala el deber de los Estados de crear un sistema de inspección que vele por el cumplimiento de las disposiciones legales sobre condiciones de trabajo y protección al trabajador en el ejercicio de su profesión.

---

(7) STC Exp. N° 2945-2003-AA/TC. Fundamento 26

(8) “Inspección del Trabajo”, AELE, 3ra Edición, 2008, Lima, p.11

Es recurrente en el Convenio 81 la referencia a la inspección sobre la seguridad, higiene y bienestar, la cual, que queda manifestada de manera concreta en la disposición donde se indica que la sede central de vigilancia que cree el Estado se encuentra en el deber de fiscalizar y elaborar un índice de estadísticas anual sobre los **accidentes de trabajo y enfermedades profesionales** que ocurriesen.

Asimismo, el referido Convenio establece una doble obligación tanto del Estado de vigilar el cumplimiento de las normas en materia de seguridad y salud en el trabajo, como del empleador de notificar a la inspección del trabajo, en los casos y en la forma que determine la legislación nacional, sobre los accidentes del trabajo y los casos de enfermedades profesionales ocurridos en la empresa.

Por otro lado, junto al Convenio 81 sobre inspección de trabajo, la OIT en el año 2006 emitió el Convenio 187, referido específicamente sobre el marco promocional de la seguridad y salud en el trabajo. Al respecto, el citado Convenio estableció como deber de todo Estado “la mejora continua de la seguridad y salud en el trabajo con el fin de prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo mediante **el desarrollo de una política, un sistema y un programa nacionales**, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores”.

De esta manera, entrelazando ambos convenios, así como muchos otros que han versado sobre dichas materias, y de la convergencia de los mismos podemos obtener no solo el reconocimiento de los derechos sustantivos a la vida y trabajo, sino además mecanismos para poder emprender una acción concreta mediante la fiscalización laboral para la búsqueda de instaurar a nivel nacional una verdadera mejora en las condiciones de seguridad y salud laborales.

### **c. Inspección de trabajo en la normativa peruana.**

Actualmente, nuestro ordenamiento regula las inspecciones de trabajo mediante la Ley N° 28806, y su Reglamento el Decreto Supremo 019-2006, ambas para el caso concreto de las normas de seguridad y salud en el trabajo están orientadas a la modificación o eliminación de los riesgos, entre otras cosas.

En particular, en materia de prevención de riesgos laborales, el artículo 14 de la Ley de Inspección de Trabajo establece que se “requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores. Los requerimientos que se practiquen se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse”.

Es así, que el procedimiento sancionador por infracciones al orden social esta íntimamente ligado a la inspección de trabajo que se practique<sup>(9)</sup>.

---

(9) ALONSO OLEA, Manuel. *Derecho del Trabajo*. 17 Edición, Civitas Ediciones, España, 1999, pp. 1072.

En efecto, si no se logra una coerción sobre el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo esta perderá fuerza, es por ello, que la inspección laboral es uno de los vehículos primordiales para la consecución del mandato constitucional que tiene el Estado de protección de los derechos fundamentales a la vida y el trabajo.

## V. LA SANCION ADMINISTRATIVA POR EL INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.

De acuerdo al capítulo anterior, la fiscalización se convierte en uno de los pilares fundamentales en el logro de la prevención de los riesgos de trabajo, y de la mano con ese deber fiscalizador del Estado, debemos poner de relieve el poder sancionador del Estado sobre aquellas conductas que hubiesen amenazado o violado el ordenamiento imperativo que sobre seguridad y salud rige. En esa línea, para la actividad laboral “el derecho a la salud se proyecta como la conservación y el restablecimiento de ese estado. Implica, por consiguiente, el deber de que nadie, ni el Estado ni un particular, lo afecte o menoscabe (...)”<sup>(10)</sup>.

Consideramos que en materia de seguridad y salud en el trabajo la fuente primordial de sanción por el incumplimiento de la referida normativa debe ser la sanción administrativa, en otras cosas, porque es parte del rol protector del Estado, el cual, no puede claudicar frente a iniciativas privadas, las cuales en algunos casos pueden ser complementarias a las sanciones administrativas que el órgano público debe imponer.

Aunque la situación del empresario y el deber de seguridad y salud que tiene aquel se encuentre en una dimensión pública frente al Estado, y a la vez privada frente a los trabajadores o terceros<sup>(11)</sup>, esto no excluye el hecho de que sea la acción pública la que requiera mayor atención sobre asuntos, puesto que no se debe dejar tales temas relegados únicamente al ámbito del derecho privado.

Las acciones privadas se encuentran sujetas al arbitrio del dañado, quien es titular del derecho de acción, sin embargo, no sucede en cambio, en el caso de violaciones a las normas de orden público, donde el Estado no puede dejar impartir tutela y de esta forma, el ilícito administrativo se configura por la sola desobediencia de los mandatos y prohibiciones establecidos positivamente por el legislador.<sup>(12)</sup>

Ahora bien, entre las sanciones y figuras afines que se imparten en los procesos administrativos en general, y que pueden ser aplicados en los procedimientos de

---

(10) STC Exp. N° 1429-2002-AA/TC. Fundamento 13

(11) Gutierrez-Solar Calvo, Beatriz. *El deber de seguridad y salud en el trabajo*. CES, 1999, España, pp. 167-168

(12) Gutierrez-Solar Calvo, Beatriz. *El deber de seguridad y salud en el trabajo*. CES, 1999, España, p. 129.

sanción por la violación o amenaza de normas en materia de seguridad y salud en el trabajo, encontramos:<sup>(13)</sup>

- *advertencias y requerimientos.*- son solicitudes que realiza la autoridad pública previa generalmente al establecimiento de una sanción, afectan faltas leves y busca que se corrija el defecto.
- *multas coercitivas.*- se dan para castigar a quienes comenten un ilícito, y son sanciones de carácter pecuniario.
- *intereses por mora en el pago.*- son obligaciones accesorias al establecimiento de una multa, y tiene como objetivo castigar el retraso en el pago de la multa.
- *obligación de reparar el daño.*- es una obligación de hacer ajena a una sanción, busca la reparación concreta del daño causado.
- *paralizaciones cautelares.*- se da por parte de la autoridad competente por la reminiscencia del administrado o cuando la conducta realizada implique un riesgo que no puede continuarse hasta su subsanación.
- *clausura de establecimientos.*- es la sanción más gravosa, y comporta el cierre y clausura de la actividad por haber incurrido en una falta que no acarrea subsanaciones y que significa una fuente de alto riesgo.

Cabe señalar que cuando se regulan supuestos de seguridad y salud en el trabajo, el mandato no solo se agota en la implementación de un programa de sanciones, sino por sobretodo, en la eliminación de todo agente causante de daños, es por ello, que cuando median intereses colectivos no basta la indemnización por el daño causado, ni tampoco la mera sanción administrativa post evento, sino toda una política y sistema de normas sancionadoras fundamentalmente que prevean que el daño no se produzca.<sup>(14)</sup>

#### **a. Respecto a las sanciones en el Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo**

El Decreto Supremo 009-2005-TR, Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo dispone una serie de medidas a tomar en cuenta para regular el régimen de sanciones en casos de incumplimientos en la materia que nos ocupa, otorgándole competencia mediante su artículo 92 a los inspectores de seguridad y salud en el trabajo de la autoridad competente, quienes tendrán facultades para inspeccionar la totalidad de los puestos e instalaciones de un centro de trabajo.

---

(13) NIETO GARCIA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4ta Edición, TECNOS, España, 2005, pp. 196-199

(14) NIETO GARCIA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4ta Edición, TECNOS, España, 2005, p. 40

En tal sentido, de acuerdo al artículo 6 del Reglamento citado en el párrafo anterior se señala que las entidades públicas competentes en materia de seguridad y salud en el trabajo, de conformidad con lo dispuesto por sus respectivas leyes y a través de sus órganos técnicos especializados, tendrán que cumplir la función de sancionar el incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales. Que asimismo, el referido Reglamento nos señala en su artículo 100 que son infracciones a la normatividad de seguridad y salud en el trabajo las faltas u omisiones del empleador o de terceros frente a las disposiciones que regula el Reglamento.

Finalmente, el Reglamento establece en su artículo 106 que los criterios para determinar los grados de responsabilidad en las sanciones por las infracciones que se comentan en materia de seguridad y salud en el trabajo, serán:

- “a) La ausencia o deficiencia de las medidas preventivas necesarias.
- b) Exponer a los trabajadores a situaciones de riesgo sin haber tomado las medidas de seguridad correspondientes.
- c) El incumplimiento injustificado de las obligaciones, reiterada resistencia o deliberada omisión del presente reglamento, las normas y procedimientos de seguridad vigentes en cada empresa.
- d) El incumplimiento de las medidas de protección individual o colectiva y la omisión de impartir las instrucciones adecuadas para la prevención de riesgos por parte del empleador.
- e) El incumplimiento de advertencias o requerimientos previos de la Inspección de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- f) El número de trabajadores afectados”.

**b. Respecto a las sanciones en Ley General de Inspección de Trabajo y su Reglamento, en materia se seguridad y salud**

Por su parte, la Ley N° 28806, Ley General de Inspección de Trabajo y su Reglamento, Decreto Supremo 019-2006-TR, establece competencias al Ministerio de Trabajo como encargado de la supervigilancia de la normativa pertinente en materia de seguridad y salud en el trabajo. De esta manera, de acuerdo al artículo 34 de la Ley se señala son infracciones administrativas en materia de seguridad y salud en el trabajo los incumplimientos de las disposiciones legales de carácter general aplicables a todos los centros de trabajo, así como las aplicables al sector industria y construcción, que se realicen por la acción u omisión de los distintos sujetos responsables.

En la misma línea que el Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, Decreto Supremo 009-2005-TR, pero desde un nivel general referido a cualquier infracción de la normativa laboral, la Ley General de Inspección de Trabajo, Ley N° 28806, sostiene los criterios para la graduación de las sanciones, que son:

- “a) **Gravedad** de la falta cometida,
- b) *Número de trabajadores* afectados”.

Asimismo, el numeral 2 del artículo 47 del Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo, Decreto Supremo 019-2006-TR, complementando lo dicho por el artículo 106 de Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, establece de manera más específica que los criterios de graduación de las sanciones en el caso de infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, y a su tenor señala que:

**“47.2 En la imposición de sanciones por infracciones de seguridad y salud en el trabajo se tomarán en cuenta los siguientes criterios:**

- a) La **peligrosidad** de las actividades y el carácter permanente o transitorio de los riesgos inherentes a las mismas.
- b) La **gravedad de los daños** producidos en los casos de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales o que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas exigibles.
- c) La **conducta** seguida por el sujeto responsable en orden al cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo”.

**c. Algunas propuestas para la graduación de sanciones**

En este punto, nos permitimos plantear algunas propuestas coadyuvantes que permitan que se puedan introducir algunos cambios en el régimen sancionatorio por el incumplimiento de normas relativas a la seguridad y salud en el trabajo.

- a. Incremento de las multas en caso de infracciones en materia de SST.

Considero pertinente anotar que nuestra legislación actual en materia de sanciones tal como hemos visto en párrafos anteriores, establece multas para todas las infracciones relacionadas a las normas laborales de manera general y en un mismo valor, con un régimen de sanciones homogéneo y sin tener en consideración que en muchas disposiciones se están protegiendo intereses jurídicos distintos, como por ejemplo el caso de las normas en materia de seguridad y salud, las que obviamente ameritan un plus de tutela.

Por tal razón una alternativa sería la elevación del valor de las multas en materia de seguridad y salud en el trabajo, no con un fin represivo únicamente, sino ante todo para generar en el colectivo una conciencia de qué nos encontramos ante supuestos de importancia mayúscula, como lo son el derecho a la vida y a su integridad.

- b. Ofrecer otros mecanismos diferentes a las sanciones pecuniarias.

Resulta limitado el hecho que nuestra legislación y la aplicación por parte de los inspectores de trabajo resalten sobremanera las sanciones pecuniarias para castigar el incumplimiento de normas en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Aparte de la paralización de trabajos que ofrece como medida complementaria el artículo 95 del Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, creemos que pueden establecerse otro tipo de sanciones como lo son le dictado de cursos de capacitación en materia de seguridad y salud a sus trabajadores, la clausura temporal o definitiva de la empresa, la cancelación de autorizaciones, entre otras.

c. La no reducción de la multa en caso de incumplimiento de normas de SST.

En este punto debemos anotar que la subsanación es un mecanismo que opera para corregir infracciones detectadas, sin embargo, cuando nos acercamos a normas de seguridad y salud, la consideración de aplicar la subsanación como un remedio para corregir infracciones pasadas tiene peculiaridades. Dichas peculiaridades residen en el hecho de que la exposición al riesgo ya aconteció, violándose el deber de prevención, lo que no puede ser subsanado, o en el peor de los casos, porque el daño que se quería evitar se produjo.

En relación a lo anterior, consideramos que no debe permitirse por parte de la autoridad administrativa la figura de la reducción de la multa por subsanación de infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, dispuesta en el artículo 40 de la Ley General de Inspección de Trabajo.

## VI. CONCLUSIONES FINALES

Finamente, de lo expuesto hasta este momento, queremos sacar algunas conclusiones finales, que si bien no agotan el tema expuesto, intentan definir algunos puntos y plantear ciertos aportes sobre esta materia.

En primer lugar, tenemos que dejar en claro que hoy en día la protección del derecho de a la seguridad y salud en el trabajo no debe ser un acto ex-post por parte del Estado y de los particulares, es decir, cuando el daño ha sido producido y se torna en irreparable, por ello, se tiene por medio de la inspección de trabajo que buscar una cultura de la prevención a través de remedios tales como lo sanciones punitivas frente a la amenaza, mecanismos educadores y orientadores, eliminación del riesgo, fiscalización y monitoreo de la normativa sobre la materia, entre otros, superando así la mera sanción del Estado policía.

Es importante destacar que la inspección de trabajo no se conciba únicamente como mecanismo de aplicación de sanciones, sino ante todo, de prevención de daños en materia de seguridad y salud en el trabajo. Por lo tanto, “en cuanto a la intervención de la Inspección de Trabajo en las empresas en el marco de una realidad evolutiva. La tendencia generalizada resalta el rol preventivo de la inspección de trabajo sobre le punitivo. Los muchos procedimientos han sido orientados en muchos casos a prevenir antes que sancionar”<sup>(15)</sup>.

---

(15) VERA, Jatobá. *Inspección de Trabajo en el marco de la modernización de la Administración de Trabajo*. OIT, Chile, 2002, p. 24.

Así también, la inspección de trabajo debe buscar ser no solo un procedimiento estático de fiscalización de cumplimiento de las normas -a secas-, sino que se debe constituir como un *medio dinámico* que evalúe, prevenga y sancione el funcionamiento del sistema, señalando las ventajas y desventajas de las prácticas laborales que viene implementando el gobierno, y recogiendo el aporte de sus interlocutores, es decir de las personas directamente afectadas, como son los trabajadores y empleadores.

Respecto a lo anterior, señala Von Richthofen “el hecho (que) los inspectores de trabajo conocen bien las situaciones de empleo tiene como consecuencia que se encuentran en una posición ideal y están extremadamente bien calificados para describir las situaciones reales existentes de disparidad entre norma y realidad. Ellos son también competentes para proponer las reglas más adecuadas para el establecimiento de relaciones de trabajo armónicas”<sup>(16)</sup>.

De otra lado, podemos también concluir que la inspección de trabajo debe entrar en convergencia con la normativa en seguridad y salud en el trabajo, de tal forma, que la inspección administrativa sea un mecanismo del control de la gestión la las políticas públicas en materia de seguridad y salud ocupacional, así como de su eventual corrección y sanción.

Los criterios de gradualidad de las sanciones en materia de seguridad y salud, tanto en el Reglamento de Seguridad y Salud como en la Ley General de Inspección del Trabajo, deben manejarse de manera armónica, permitiendo que las disposiciones que ambos dispositivos contienen se apliquen de manera suplementaria.

Respecto a las sanciones a imponerse en caso de incumplimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo, consideramos que estas deben darse de manera holística respecto de la corrección de la falta, permitiendo que las sanciones no sean únicamente patrimoniales, sino, que permitan sobretudo la orientación, eliminación o sustitución del riesgo, ofrezcan medidas de protección, y que obedezcan sobretudo a fin de la normativa sobre la materia referida.

En consecuencia, el procedimiento sancionador debe buscar mas allá de la aplicación de una sanción como efecto inmediato y automático de la inspección, privilegiar la adecuada protección al trabajador y la cultura del cumplimiento por parte de los empleadores, es decir, debe buscar hacer primar la protección del trabajador sobre el afán punitivo del Estado.<sup>(17)</sup>

Como señala Albracht, “la estipulación y aplicación de una cultura basada en la prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo a escala nacional exige la participación activa de las inspecciones de trabajo. Los inspectores son los únicos

---

(16) *Ibíd.*, pp. 4-5

(17) SERVAT PEREIRA DE SOUZA, Roberto Juan. “Medidas Inspectivas: la preferencia de la protección sobre la facultad sancionadora del Estado”. En revista: *JUS Doctrina y Practica*, 2/2007, p.23

agentes estatales que tiene acceso a todas las empresas, condición necesaria para transmitir de manera efectiva los mensajes sobre seguridad y salud”<sup>(18)</sup>.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

1. ALBRACHT, Gerd, “Los grandes desafíos mundiales de la inspección de trabajo: Globalización, trabajo y salud”, Educación Obrera, N° 140-141, 2005
2. VERA, Jatobá, “Inspección de Trabajo en el marco de la modernización de la Administración de Trabajo”, OIT, Chile, 2002
3. JUAN PABLO II, Carta Encíclica: “Laborem Exercens”–sobre el Trabajo Humano, Ediciones Paulinas. Lima, 2002
4. ARCE ORTIZ, Elmer, “Configuración jurídica de la remuneración y beneficios sociales en el Perú”. En Revista: Asesoría Laboral, Lima, Marzo 2007.
5. GUTIERREZ-SOLAR CALVO, Beatriz, “El deber de seguridad y salud en el trabajo”, CES, España, 1999
6. DE BUEN LOZANO, Néstor, “Derecho del Trabajo”, I Tomo, Editorial Porrúa, S.A. México, 1986
7. “Inspección del Trabajo”, AELE, 3ra Edición, 2008, Lima
8. NIETO GARCIA, Alejandro, “Derecho Administrativo Sancionador”, 4ta Edición, TECNOS, España, 2005
9. ALONSO OLEA, Manuel, “Derecho del Trabajo”, 17 Edición, Civitas Ediciones, España, 1999
10. VARILLAS CUETO, Alberto, “La fiscalización por terceros de las obligaciones laborales : una propuesta alternativa al fracasado sistema de inspecciones a cargo del Ministerio de Trabajo” , Derecho & sociedad - Año 15, no. 23 p. 91-104 (2004)
11. DOLORIER TORRES, Javier Ricardo, “Modificaciones al Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo”, En: *Actualidad jurídica* - Tomo 162 p. 13-16 (May. 2007)
12. CÁNOVA TALLEDO, Karla, “El reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo : las obligaciones sancionables a partir del 1 de octubre del 2007”, En: *Revista jurídica del Perú* - N° 80, p. 241-246 (Oct. 2007)
13. ESPINOZA ESPINOZA, Juan Alejandro, “Derecho de la responsabilidad civil”, Gaceta Jurídica, Lima, 2006

---

(18) ALBRACHT, Gerd. *Los grandes desafíos mundiales de la inspección de trabajo: Globalización, trabajo y salud*. Educación Obrera, N° 140-141, 2005, p. 8.

14. LEON L. Leysser, “La Responsabilidad Civil”, 2da Edición, Jurista Editores, Lima, 2007
15. SERVAT PEREIRA DE SOUZA, Roberto Juan, “Medidas Inspectivas: la preferencia de la protección sobre la facultad sancionadora del Estado”, En revista: JUS Doctrina y Practica , 2/2007
16. LA CONSTITUCIÓN EN JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANA, Gaceta Jurídica. Lima, 2006