

INSPECCIÓN LABORAL EN MATERIA DE TRABAJO INFANTIL

GABRIEL ACURIO SALAZAR⁽¹⁾

I. INTRODUCCIÓN

El trabajo infantil es un fenómeno complejo y multidimensional del que es difícil separar sus componentes sociales, culturales y económicos, pues en cada país o región está estrechamente vinculado con el entorno social, cultural y económico. La prevención y erradicación del trabajo infantil es un objetivo crucial para todos los países del mundo en su propósito de asegurar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, procurar trabajo decente para todos los ciudadanos y cumplir con el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, que consiste en revertir la pobreza y el hambre.

No obstante, pese al amplio consenso sobre la prevención y erradicación del trabajo infantil claramente expresado en los compromisos e instrumentos internacionales, en todo el mundo, y particularmente, en los países en vías de desarrollo, el trabajo infantil sigue siendo un problema de considerables dimensiones. La Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT) calcula que el número de niñas, niños y adolescentes que trabaja en el mundo asciende aproximadamente a 215 millones, y que un estimado de 115 millones realiza trabajos peligrosos⁽²⁾. Se

(1) Magíster en Derecho Civil y Procesal Civil: Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco. Inspector (A) de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. Exmagistrado de la Corte Superior de Justicia del Cusco. Estudios concluidos de Doctorado “Sociedad, Democracia, Estado y Derecho”: Universidad del País Vasco - España UPV/EHU.

(2) OIT (2010).

trata, ciertamente, de un tema consagrado en diversos instrumentos normativos, como el Convenio 138 (sobre edades mínimas de acceso al empleo) y el Convenio 182 (sobre las peores formas de trabajo infantil).

Esta problemática se halla desarrollada desde diferentes aristas, interpretaciones y ópticas, las cuales no podrán ser abordadas en su integridad en el presente trabajo, por lo que nos centraremos en un aspecto que considero medular y trascendente, como lo es la inspección laboral en materia de trabajo infantil, no pretendiendo escribir la última palabra, ya que seguramente este tema, es y será objeto de muchos debates en el foro académico, esperando con ello contribuir de alguna manera, en los conocimientos de la comunidad jurídica.

II. ANTECEDENTES

La incorporación de los niños, niñas y adolescentes al trabajo no es un hecho nuevo. El trabajo infantil ha estado presente en diversas épocas y constituyó un problema innegable en los orígenes de la Revolución Industrial. Ello generó que el Derecho reaccionara, estableciendo edades mínimas para trabajar y creando una regulación especial más beneficiosa que la normativa laboral común⁽³⁾.

En todas las sociedades, la actividad económica de los niños para sus padres ha sido considerada un factor de socialización en el marco de la unidad de producción económica que constituye la familia en la sociedad preindustrial. Sin embargo, el trabajo de los niños abandonó rápidamente su carácter formador para transformarse en una forma de explotación perjudicial para su desarrollo. Surgió, pues claramente la necesidad de elaborar una legislación protectora de los menores, en la medida en que la situación del niño implicaba a un tercero⁽⁴⁾. El trabajo fuera de la estructura familiar, casi siempre míseramente remunerado o esclavo, ha sido siempre una forma de explotación, sin ninguna contrapartida formativa ni de ningún otro tipo. Este tipo de trabajo, afectando a una menor o mayor proporción de menores en cada sociedad, reglamentado o no, bajo mejores o peores condiciones, normalmente rigurosas y en ocasiones despiadadas, ha existido siempre.

(3) CÁMARA BOTÍA, Alberto. “Los menores en la legislación laboral española”. En: *Anales de Historia Contemporánea*. N° 19, Universidad de Murcia, 2003, p. 125.

(4) HERNÁNDEZ-PULIDO, Ricardo y CARÓN, Tania. “Protección de los niños y adolescentes”. En: *Derechos fundamentales en el trabajo y normas internacionales de trabajo*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/Subdirección General de Publicaciones (ed.). Organización Internacional del Trabajo y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, Madrid, 2003, p. 117.

Desde las culturas mesopotámicas y el Antiguo Egipto, pasando por la gran industrialización europea del siglo XIX, hasta su persistencia actual⁽⁵⁾.

Para la OIT⁽⁶⁾, la situación de los niños, niñas y adolescentes trabajadores constituyó un motivo de preocupación desde sus inicios⁽⁷⁾. En la primera sesión de la Conferencia Internacional de Trabajo en 1919, los delegados gubernamentales y los representantes de trabajadores y empleadores adoptaron el Convenio sobre la edad mínima (industria) de 1919 (núm. 5), con la finalidad de proteger a la niñez de la explotación económica y establecer una edad mínima para su admisión a los trabajos industriales. Este convenio fue el punto de partida de la actividad normativa de la OIT en la erradicación del trabajo infantil⁽⁸⁾.

En 1992, la OIT creó el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) como instancia de cooperación técnica para impulsar la eliminación del trabajo infantil a nivel mundial. En el año 1996, con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) se inició un proyecto regional para América Latina y el Caribe que involucró a 18 países de la región.

En una primera etapa de intervención, que abarcó de 1996 al 2000, se pudo avanzar en la identificación del trabajo infantil como un problema por resolver e iniciar la articulación de una respuesta institucional por parte de los estados. En una segunda etapa, del 2001 al 2006, y con base en los avances de esta primera etapa, el proyecto tuvo como objetivo consolidar estos compromisos e impulsar la ratificación de los Convenios N°s 138 y 182 de la OIT, referidos a la determinación de una edad mínima y la erradicación inmediata de las peores formas del trabajo infantil, respectivamente. Es en esta etapa también que en la mayoría de los países se conforman comisiones nacionales y se diseñan planes nacionales para la prevención y erradicación del trabajo infantil.

(5) En: <<http://www.amnistiacatalunya.org/edu/es/historia/h-trabajo.html>> (consultada en agosto de 2014).

(6) La Organización Internacional de Trabajo (OIT) fue creada en 1919 como parte del Tratado de Versalles, que terminó con la Primera Guerra Mundial y reflejó la convicción de que la justicia social es esencial para alcanzar una paz universal y permanente. En la actualidad, la OIT favorece la creación de trabajo decente y las condiciones laborales y económicas que permitan a trabajadores y a empleadores su participación en la paz duradera, la prosperidad y el progreso. Su estructura tripartita ofrece una plataforma desde la cual promover el trabajo decente para todos los hombres y todas las mujeres. Sus principales objetivos son: a) fomentar los derechos laborales; b) ampliar las oportunidades de acceder a un empleo decente; c) mejorar la protección social; y d) fortalecer el diálogo al abordar temas relacionados con el trabajo. En materia de trabajo infantil, la OIT constituye la entidad supranacional especializada en el tema. Ha emitido diversos instrumentos internacionales que establecen el estándar mínimo de protección (entre otros, los convenios 138 y 182) y supervisa el cumplimiento de los mismos en cada país miembro. Véase: <<http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>> (consultado el 27 de marzo de 2014).

(7) NEVES MUJICA, Javier. “El trabajo infantil en las acciones de interés público”. En: *Ius et Veritas*. Año 12, N° 23, Lima, p. 224.

(8) HERNÁNDEZ-PULIDO, Ricardo y CARON, Tania. Ob. cit., p. 118.

En el Perú, la ratificación de los Convenios N°s 138 y 182 se realizó en el año 2002 y el mismo año se renovó el memorando de entendimiento con la OIT, donde el Estado peruano se comprometía a conformar un Comité Directivo Nacional para la Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil (PETI), la elaboración de un plan y en general implementar los convenios suscritos.

III. DEFINICIÓN DE TRABAJO INFANTIL

Se entiende por trabajo infantil aquellas actividades económicas y/o estrategias de supervivencia, con o sin finalidad de lucro, remuneradas o no, realizadas por niñas y niños independientemente de su condición ocupacional.⁽⁹⁾ Por otra parte, se considera trabajo infantil, aquel que por su naturaleza o intensidad es perjudicial para la escolarización de los niños o perjudica su salud y desarrollo. Lo que preocupa son las consecuencias para los niños a los que se les niega su infancia y un futuro, que trabajan a una edad demasiado temprana, que trabajan muchas horas a cambio de un salario exiguo, que lo hacen en condiciones nocivas para su salud y para su desarrollo físico y mental, que están separados de su familia o que no tienen acceso a la educación. Ese trabajo infantil puede causar daños irreversibles al niño y es contrario no solo a la legislación internacional sino también, normalmente, a la nacional⁽¹⁰⁾.

Como aquel que “(...) está prohibido para los niños de determinadas franjas de edad, concretamente el trabajo realizado por niños menores de la edad mínima exigida para el tipo de trabajo considerado, o el trabajo que, por su carácter o sus condiciones perjudiciales, se considera inaceptable para los niños y, por lo tanto, está prohibido”⁽¹¹⁾. En ese sentido, esta definición indica que se entiende como trabajo infantil a las actividades que son nocivas para las personas menores de edad –y que, por ende, deben erradicarse–, y se clasifican en: a) las realizadas por debajo de las edades mínimas establecidas a nivel internacional y nacional y

(9) OIT. *Guía para la implementación de un Sistema de Inspección y Monitoreo del Trabajo Infantil en los países del Mercosur y Chile*. Documento de Trabajo N° 169. Oficina Regional para América Latina y el Caribe-IPEC Sudamérica, 2003, p. 16.

(10) OIT. *Combatiendo las peores formas de trabajo infantil: Manual para Inspectores*. Litografía e Imprenta LIL, S.A., San José, 2003, p. 3.

(11) OIT. *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción*. Informe VI. Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª Reunión, 2012, Párrafo 59.

b) las realizadas en situaciones de peligro para la salud, la moralidad y la integridad de las personas menores de edad⁽¹²⁾.

IV. INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y SU VINCULACIÓN CON EL TRABAJO INFANTIL

Existen dos convenios que vinculan directamente a la inspección laboral con la temática de trabajo infantil.

- a) El artículo 3.1 del Convenio 81 OIT (Convenio relativo a la inspección de trabajo en la industria y el comercio) establece como una de las funciones del sistema de inspección laboral: (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 (el resaltado es nuestro).
- b) El artículo 6.1 del Convenio 129 OIT (Convenio sobre la inspección de trabajo en agricultura) señala sobre el particular: El sistema de inspección del trabajo en la agricultura 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, descanso semanal y vacaciones; seguridad, higiene y bienestar; **empleo de mujeres y menores**, y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones (el resaltado es nuestro).

Este vínculo se evidencia también en el párrafo 14 de la Recomendación N° 146 de la OIT, que establece la necesidad de fortalecer el sistema de inspección laboral para erradicar el trabajo infantil. Tal fortalecimiento puede llevarse a cabo, por ejemplo, mediante la formación de los inspectores para descubrir

(12) Informe Defensorial N° 166. “Trabajo Infantil y Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Perú”. Serie de Informes Defensoriales, Lima 2014, p. 12.

los abusos que puedan producirse en el empleo o trabajo de niños, niñas y adolescentes⁽¹³⁾.

En síntesis, a partir de diversos instrumentos internacionales se reconoce un vínculo entre la inspección laboral y la erradicación del trabajo infantil. Así, la inspección permite detectar cuándo se vulneran los derechos de las personas menores de edad para, a partir de allí, adoptar las medidas correctivas correspondientes. Ello justifica la necesidad de fortalecer el sistema de inspección laboral⁽¹⁴⁾.

V. INSPECCIÓN DEL TRABAJO. FUNCIONES Y OBJETIVOS PARA CON EL TRABAJO INFANTIL

El Sistema de Inspección del Trabajo, es un sistema único, polivalente e integrado a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, constituido por el conjunto de normas, órganos, servidores públicos y medios que contribuyen al adecuado cumplimiento de la normativa laboral, de prevención de riesgos laborales, colocación, empleo, trabajo infantil, promoción del empleo y formación para el trabajo, seguridad social, migración y trabajo de extranjeros, y cuantas otras materias le sean atribuidas. La Inspección del Trabajo se define como aquel servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de la seguridad social, de exigir las responsabilidades administrativas que correspondan, así como de orientar y asesorar técnicamente en dichas materias. Estas competencias se sustentan en lo dispuesto por el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo⁽¹⁵⁾.

Corresponde a la Inspección del Trabajo el ejercicio de la función de inspección y de aquellas otras competencias que le encomiende el Ordenamiento Jurídico Sociolaboral, cuyo ejercicio no podrá limitar el efectivo cumplimiento de la función de inspección, ni perjudicar la autoridad e imparcialidad de los inspectores del trabajo.

(13) CARON, Tania. "Protección de los niños y los adolescentes". En: AA.VV. *Derechos fundamentales en el trabajo y normas internacionales del trabajo*. OIT-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003, p. 190. En: *Informe Defensorial*. N° 166, Ob. cit. p. 91.

(14) *Informe Defensorial*. N° 166, Ob. cit. p. 92.

(15) Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.- Artículo 1.

1. Las funciones de la inspección del trabajo materia de trabajo infantil son las siguientes:⁽¹⁶⁾

1. De vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales, en el orden sociolaboral, ya se refieran al régimen de común aplicación o a los regímenes especiales: “(...)
 - e) Trabajo Infantil.
 - e.1) Normas sobre trabajo de los niños, niñas y adolescentes.
2. De orientación y asistencia técnica. (...)”

2. El sistema de inspección laboral en materia de trabajo infantil debe cumplir los siguientes objetivos:⁽¹⁷⁾

- a) Proteger plenamente la salud y la seguridad en el lugar de trabajo de los niños, niñas y adolescentes que han cumplido la edad mínima autorizada de admisión al empleo. La protección puede lograrse introduciendo mejoras generales en materia de seguridad y salud en el lugar de trabajo y evitando que las personas menores de edad realicen tareas peligrosas.
- b) Retirar a los niños, niñas y adolescentes de los lugares donde realizan trabajos peligrosos o que no cumplen con la edad mínima de admisión al empleo, y se los remita a las autoridades competentes, que se ocuparán de escolarizarlos e impartirles una formación profesional.

Estos objetivos se concretan a través de las supervisiones que realizan los inspectores. Es por ello que la función de un inspector presenta características particulares en materia de trabajo infantil: a) capacidad de acceder a los lugares de trabajo libremente y sin trabas en cualquier momento del día o de la noche; b) propiciar mejoras en las condiciones de trabajo y exigir, bajo apercibimiento, el cumplimiento de la normativa legal y convencional a los empleadores; c) informar de la situación y tomar medidas prácticas contra los transgresores; d) hacer partícipes a otras autoridades, en particular las de educación y protección de la niñez; y

(16) *Ibidem*, artículo 3.

(17) Información disponible en: <<http://www.ilo.org/ipec/Action/Labourinspection/lang--es/index.htm>> (consultado en agosto de 2014).

e) imponer sanciones pertinentes sobre la base de la autoridad que les confiere el organismo en el que prestan servicios y el ordenamiento jurídico⁽¹⁸⁾.

3. En el Perú, el sistema de inspección laboral tiene competencia en los casos de peores formas de trabajo infantil por lo siguiente:

- a) El artículo 25.7 del Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo (aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR) contempla como infracción muy grave, el incumplimiento de las disposiciones¹⁷ relacionadas con el trabajo de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad, en especial, los supuestos de “(...) trabajo forzoso y la trata de personas con fines de explotación laboral”.
- b) La Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021, aprobada mediante Decreto Supremo N° 015-2012-TR, establece como objetivo específico N° 5 el “incrementar y fortalecer servicios de detección, protección y sanción frente al trabajo infantil peligroso y a la explotación infantil y adolescente”.
- c) El Protocolo de Actuación Sectorial en Trabajo Infantil –aprobado por Resolución Ministerial N° 0265-2012-TR– establece como finalidad “coadyuvar desde el MTPE, a la consolidación de una política nacional articulada que prevenga y erradique el **trabajo infantil prohibido** y garantice el bienestar y los derechos de los adolescentes en trabajos autorizados, de conformidad con los principios constitucionales y compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano” (el resaltado es nuestro).

Ello no quiere decir que las autoridades encargadas de perseguir y sancionar los delitos dejen de asumir competencia en los casos de peores formas de trabajo infantil. Al contrario: las peores formas de trabajo infantil, en la medida que implican graves afectaciones a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, deben encontrarse expresamente sancionadas dentro del Código Penal, en aplicación de los principios de lesividad y última ratio del Derecho Penal. Por ello, la intervención de la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial es imprescindible.

(18) OIT. Guía para la implementación de un Sistema de Inspección y Monitoreo del Trabajo Infantil en los países del Mercosur y Chile. Documento de Trabajo N° 169. Oficina Regional para América Latina y el Caribe-IPEC Sudamérica, 2003, pp. 41-42.

VI. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

1. **Declaración Internacional de los Derechos del Niño (1959).** Proclamada por las Naciones Unidas, reconoce 10 derechos fundamentales para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes entre los que se cuenta puntualmente el derecho “a ser protegido contra el abandono y la explotación en el trabajo.
2. **Convención de los Derechos del Niño** (ratificada por el Perú en 1990). Se le considera como el primer instrumento internacional, jurídicamente vinculante, que incorpora la gama de derechos humanos y que compromete a los Estados que lo ratifican a llevar adelante todas las medidas y políticas necesarias para proteger el interés superior del niño.
3. **Convenio 138 OIT.** Fija la obligatoriedad de establecer una edad mínima de admisión al empleo.
4. **Convenio 182 OIT.** Establece la obligación del Estado de erradicar en forma urgente las llamadas “peores formas de trabajo infantil”, entre las que se incluyen el trabajo peligroso, la explotación sexual, la pornografía infantil, la venta y tráfico de niños y la esclavitud.

VII. MARCO NORMATIVO NACIONAL

1. **Constitución Política del Perú.** El marco legal de protección al trabajo infantil en el Perú está dado desde su nivel Constitucional⁽¹⁹⁾ el artículo 1 señala que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, el artículo 2, inciso 1 referido al derecho fundamental vida, integridad moral, psíquica y física así como y libre desarrollo y bienestar, asimismo el artículo 23 de la Constitución señala que el trabajo en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.

(19) Constitución Política del Perú, artículos 1, 2, 23.

2. **Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.** Esta norma, en materia de trabajo infantil, precisa lo siguiente: a) Se afirma como uno de los fines de la inspección, la vigilancia y exigencia del cumplimiento de normas sobre trabajo de los niños, niñas y adolescentes (art. 3.1, inc. e). En ese sentido, se señala expresamente que la inspección de trabajo se encarga de tutelar el cumplimiento de las normas sobre trabajo infantil, sin hacer distinciones o precisiones. Por lo tanto, abarca los supuestos de trabajo autónomo o independiente, trabajo familiar no remunerado, así como trabajo doméstico.
3. **Decreto Supremo N° 019-2006-TR Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.** Artículo 25.- Infracciones muy graves en materia de relaciones laborales. Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos: numeral 25.7. El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el trabajo de menores trabajadores.

El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el trabajo de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad en relación de dependencia, incluyendo aquellas actividades que se realicen por debajo de las edades mínimas permitidas para la admisión en el empleo, que afecten su salud o desarrollo físico, mental, emocional, moral, social y su proceso educativo. En especial, aquellos que no cuentan con autorización de la Autoridad Administrativa de Trabajo, los trabajos o actividades considerados como peligrosos y aquellos que deriven en el trabajo forzoso y la trata de personas con fines de explotación laboral.

4. **Ley N° 29783 Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.** Artículo 67 establece que el empleador no emplea adolescentes para la realización de actividades insalubres o peligrosas que puedan afectar su normal desarrollo físico y mental teniendo en cuenta las disposiciones legales sobre la materia. El empleador debe realizar una evaluación de los puestos de trabajo que van a realizar los adolescentes previamente a su incorporación laboral a fin de determinar la naturaleza, el grado el grado y la duración de la exposición al riesgo con el objeto de adoptar las medidas preventivas necesarias. El empleador practica exámenes médicos antes, durante y al término de la relación laboral a los adolescentes trabajadores.
5. **Código de los Niños y Adolescentes. El artículo 4** señala que el niño y el adolescente tienen derecho a que se respete su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. No podrán ser sometidos a tortura, ni a trato cruel o degradante. Se consideran formas extremas que afectan

su integridad personal, el trabajo forzado y la explotación económica, así como el reclutamiento forzado, la prostitución, la trata, la venta y el tráfico de niños y adolescentes y todas las demás formas de explotación. **El artículo 19.-** Modalidades y horarios para el trabajo. El Estado garantiza modalidades y horarios escolares especiales que permitan a los niños y adolescentes que trabajan asistir regularmente a sus centros de estudio. Los directores de los centros educativos pondrán atención para que el trabajo no afecte su asistencia y su rendimiento escolar e informarán periódicamente a la autoridad competente acerca del nivel de rendimiento de los estudiantes trabajadores. **Artículo 48.-** Ámbito de aplicación. Los adolescentes que trabajan en forma dependiente o por cuenta ajena están amparados por el presente Código. Se incluye a los que realizan el trabajo a domicilio y a los que trabajan por cuenta propia o en forma independiente, así como a los que realizan trabajo doméstico y trabajo familiar no remunerado. Excluye de su ámbito de aplicación el trabajo de los aprendices y practicantes, el que se rige por sus propias leyes. **Artículo 51.-** Edades requeridas para trabajar en determinadas actividades. Las edades mínimas requeridas para autorizar el trabajo de los adolescentes son las siguientes: 1. Para el caso del trabajo por cuenta ajena o que se preste en relación de dependencia: a) Quince años para labores agrícolas no industriales; b) Dieciséis años para labores industriales, comerciales o mineras; y, c) Diecisiete años para labores de pesca industrial. 2. Para el caso de las demás modalidades de trabajo la edad mínima es de catorce años. Por excepción se concederá autorización a partir de los doce años, siempre que las labores a realizar no perjudiquen su salud o desarrollo, ni interfieran o limiten su asistencia a los centros educativos y permitan su participación en programas de orientación o formación profesional. Se presume que los adolescentes están autorizados por sus padres o responsables para trabajar cuando habiten con ellos, salvo manifestación expresa en contrario de los mismos. **Artículo 56.-** Jornada de trabajo. El trabajo del adolescente entre los doce y catorce años no excederá de cuatro horas diarias ni de veinticuatro horas semanales. El trabajo del adolescente, entre los quince y diecisiete años no excederá de seis horas diarias ni de treinta y seis horas semanales. **Artículo 57.-** Trabajo nocturno.- Se entiende por trabajo nocturno el que se realiza entre las 19.00 y las 7.00 horas. El juez podrá autorizar excepcionalmente el trabajo nocturno de adolescentes a partir de los quince hasta que cumplan los dieciocho años, siempre que este no exceda de cuatro horas diarias. Fuera de esta autorización queda prohibido el trabajo nocturno de los adolescentes. **Artículo 58.-** Trabajos prohibidos. Se prohíbe el trabajo

de los adolescentes en subsuelo, en labores que conlleven la manipulación de pesos excesivos o de sustancias tóxicas y en actividades en las que su seguridad o la de otras personas este bajo su responsabilidad. El Promudeh, en coordinación con el Sector Trabajo y consulta con los gremios laborales y empresariales, establecerá periódicamente una relación de trabajos y actividades peligrosas o nocivas para la salud física o moral de los adolescentes en las que no deberá ocupárseles. **Artículo 59.-** Remuneración. El adolescente trabajador no percibirá una remuneración inferior a la de los demás trabajadores de su misma categoría en trabajos similares.

6. **Ley N° 28497 Nueva Ley Procesal del Trabajo.** Artículo 8.- Reglas especiales de comparecencia, numeral 8.1 Los menores de edad pueden comparecer sin necesidad de representante legal. En el caso de que un menor de catorce (14) años comparezca al proceso sin representante legal, el juez pone la demanda en conocimiento del Ministerio Público para que actúe según sus atribuciones. La falta de comparecencia del Ministerio Público no interfiere en el avance del proceso.
7. **Código Civil**⁽²⁰⁾. se precisa que el menor capaz de discernimiento puede ser autorizado por sus padres para dedicarse a un trabajo, ocupación, industria u oficio. En este caso, puede practicar los actos que requiera el ejercicio regular de tal actividad, administrar los bienes que se le hubiese dejado con dicho objeto o que adquiriera como producto de aquella actividad, usufructuarlos o disponer de ellos. La autorización puede ser revocada por razones justificadas.
8. **Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (Enpeti) 2012-2021.** El eje 4 de la Enpeti establece como objetivo específico el mejorar las condiciones laborales del trabajo adolescente permitido. Para ello, una de las intervenciones programadas en dicho eje se refiere a la “fiscalización de las condiciones laborales de los trabajadores adolescentes registrados”, que, a su vez, requiere el “fortalecimiento de capacidades de los inspectores de trabajo para aplicación de los protocolos de trabajo infantil”. Se advierte entonces la necesidad de mejorar el sistema de inspección laboral para poder erradicar de manera efectiva el trabajo infantil.

(20) Código Civil, artículo 457.

9. Resolución Ministerial N° 265-2012-TR (Protocolo de actuación sectorial en trabajo infantil)

a) Cuestiones generales

Esta norma, según lo señalado en su artículo 2.2, pretende ofrecer pautas de actuación que contribuyan básicamente: i) a una acción articulada de las unidades orgánicas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y, ii) a la elaboración y aplicación de estrategias de investigación eficaces que optimicen el uso de las facultades inspectivas en la investigación y faciliten la elaboración de conclusiones consistentes. Si bien estas pautas se basan en la normatividad nacional e internacional vigente que debe guiar la interpretación de las normas sociolaborales (art. 4.2) y guardan correspondencia con el principio de legalidad que informa toda actuación de los funcionarios públicos (art. 1.2), constituyen herramientas **flexibles** y **adaptables** a los casos particulares, pudiendo su contenido ser renovado según las circunstancias que puedan presentarse (art. 1.3). Cabe advertir que si bien tienen carácter **sectorial** han sido concebidos con el objetivo de integración dentro de un Protocolo de Actuación Intersectorial que debe tener como marco la “Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021” y el “Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021” (art. 1.4). Su **ámbito de aplicación** según lo dispuesto en el artículo 5.1 cubre a todas las instancias, órganos y unidades del sector trabajo y promoción del empleo, con especial atención en aquellas que forman parte del Sistema de Inspección del Trabajo (Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, Direcciones de Prevención y Solución de Conflictos, entre otras). Sin embargo, se precisa que las Direcciones y Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo son las responsables del cumplimiento del protocolo (art. 9.1.). De especial interés desde el punto de vista conceptual es la precisión que realiza del tipo de trabajo realizado por personas menores de edad que debe ser objeto de prevención y erradicación (art. 6.1.4.): a.1. El trabajo de niños, niñas y adolescentes que tienen menos de la edad mínima de admisión al empleo, según la normativa nacional e internacional vigente. a.2. El trabajo de adolescentes que, teniendo la edad mínima de admisión al empleo, lo hacen en trabajos peligrosos que ponen en riesgo su salud, seguridad y desarrollo moral. a.3. Las peores formas

de trabajo infantil no designadas como trabajo peligroso. Más allá de recordar en el artículo 6.2 la normativa sobre edad mínima de admisión en el empleo, trabajos peligrosos, peores formas de trabajo infantil, resulta relevante señalar que en relación a la edad mínima, advierte que no se deberá tomar en cuenta, entre otros, a los artistas menores de edad (Ley N° 28131 y su reglamento). En este caso, se permitirá la actividad siempre y cuando no se perjudique la salud, no entorpezca su desarrollo educativo y no afecte la moral y las buenas costumbres. De allí que la Autoridad Administrativa de Trabajo esté facultada para prohibir, cuando no se verifiquen las condiciones antes señaladas, este tipo de labor de la persona menor de edad.

Al respecto, debemos precisar que el artículo 21 del Reglamento de la Ley del artista (D.S. N° 058- 2004-PCM), si bien establece que la Autoridad Administrativa de Trabajo está facultada para prohibir, cuando no se verifiquen las condiciones señaladas, el trabajo del menor de edad, a continuación se señala que, para el caso de niños, niñas y adolescentes que realizan su actividad de manera autónoma, son competentes las Municipalidades Distritales, de acuerdo a lo regulado en el Código de los Niños y Adolescentes. En ese sentido, se mantiene un doble estándar de protección, dependiendo de si la labor del artista menor de edad es autónoma o independiente, lo cual vulnera el principio-derecho de igualdad.

b) Etapas y pautas de actuación

Las pautas de actuación se deberán aplicar en diversas etapas de actuación: etapa de prevención, etapa de detección e intervención, y, etapa de seguimiento, retroalimentación y servicios de empleo.

b.1. Durante la **etapa de prevención** (art. 8.1 y ss.) son dos las actividades centrales: i) la programación anual de las actuaciones inspectivas, y, ii) el registro y sistematización de la información sobre trabajadores adolescentes, que servirá de base a la primera. Para ello establece una serie de facultades para la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Empleo, la Dirección General de Inspección del Trabajo, las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo; y la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo.

- b.2. Para el desarrollo de la **etapa de detección e intervención** se prevé la remisión por parte de diversas autoridades de información relativa a situaciones que evidencien infracciones a la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en materia de trabajo infantil que debe servir a la programación de la actuación inspectiva (punto 8.2.1.). Se establece en el artículo 8.2.2. que dicha programación deberá responder a un diseño previo que contenga una **Hipótesis de Investigación** y una **Estrategia de Intervención**, con el objeto de evaluar y seleccionar las actuaciones inspectivas de investigación concreta y pertinente. Seguidamente se establecen en detalle los criterios mínimos para la formulación de la hipótesis y la estrategia (arts. 8.2.3. y 8.2.4.). Asimismo, se dictan pautas concretas a seguir por los inspectores de trabajo durante las actuaciones inspectivas (art. 8.2.6. y ss.), en la lógica de garantizar de mejor manera los derechos de los trabajadores menores de edad, incluyendo la de carácter social.
- b.3. Para la **etapa de seguimiento, retroalimentación y servicios de empleo**, se dictan pautas para la atención psicosocial de los trabajadores menores de edad, la sistematización y monitoreo de los casos investigados. En efecto, concretamente se establece que: i) La Secretaría Técnica del CPETI coordina y monitorea con los sectores involucrados en la intervención, la ejecución de acciones orientadas a la rehabilitación e inserción de las personas menores de edad, especialmente la prestación de servicios educativos (8.3.1.). ii) La Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo y la Dirección General del Servicio Nacional del Empleo analizan conjuntamente la situación personal y familiar de las víctimas de trabajo infantil con la finalidad de evaluar su incorporación como beneficiarios en los servicios de promoción del empleo y empleabilidad que se brindan a través de la Ventanilla de Única de Promoción del Empleo (art. 8.3.2.). iii) La Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo y la Dirección General de Inspección de Trabajo coordina la sistematización y divulgación sobre los casos investigados y socializan las recomendaciones formuladas. Igualmente promoverán los estudios e investigaciones sobre la materia (art. 8.3.3.). iv) Por

último, se establece que la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo diseñara e implementará un sistema de monitoreo de casos, el cual deberá articularse con el sistema homólogo de la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (artículo 8.3.4.).

10. Resolución Directoral N° 213-2013-MTPE/2/16 (aprueba la Directiva General N° 02- 2012-MTPE/2/16, “Normas aplicables al Sistema de Inspección del Trabajo en materia de prevención y erradicación del Trabajo Infantil”)

Esta norma se complementa con el Protocolo de actuación sectorial en trabajo infantil y tiene como finalidad establecer criterios mínimos de actuación y observancia obligatorias por los actores del Sistema de Inspección del Trabajo en el ámbito del trabajo de niños, niñas y adolescentes (parte II y artículo 5.3.4.).

Los órganos responsables de su cumplimiento en distintos niveles son la Dirección General de Inspección de Trabajo y las Direcciones Regionales (arts. 6.1. y 6.2.). Las pautas establecidas se aplicarán, según sea el caso:

a) Durante la programación de las actuaciones inspectivas

Dispone que la Dirección General de Inspección de Trabajo deberá acceder a las fuentes de información previstas en el protocolo de las que puedan evidenciarse a priori situaciones vulneratorias de normas sociolabores sobre trabajo infantil e incluirá en el Plan Anual de Inspección la ejecución de actuaciones inspectivas (art. 5.1.1.). Asimismo, plantea que esta dirección una vez recibida la información del registro de trabajadores adolescentes administrada por la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo priorice la programación de visitas inspectivas a fin de verificar las condiciones en la que laboran las personas menores de edad registradas (art. 5.1.2.). De igual modo, indica que las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo aprobarán los planes regionales sobre la base del Plan Anual de Inspección aprobado por la Dirección General de Inspección de Trabajo, y ejecuta las actuaciones inspectivas no programadas que

sean priorizadas (art. 5.1.3.). Por último, señala que la Dirección General de Inspección de Trabajo y las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo programarán las actuaciones inspectivas sobre la base de los planes anuales y regionales aprobados (art. 5.1.4.).

b) La realización de las actuaciones inspectivas de investigación

En primer lugar, establece la entrega al empleador y trabajadores de la “Cartilla Informativa” sobre el cumplimiento de las normas sobre trabajo infantil (art. 5.2.1.) y la aplicación del “Cuestionario Exploratorio” sobre trabajo infantil (art. 5.2.2.). En caso de constatare la presencia de personas menores de edad se completará la aplicación de la “Ficha de Evaluación del Menor” (art. 5.2.5). En segundo lugar, señala en el artículo 5.2.3. que si de la aplicación del cuestionario surgen indicios de vulneración de normas laborales sobre trabajo infantil deberá solicitar la ampliación de las materias de inspección. Además, en el mismo artículo prevé un mecanismo de actuación *ad hoc* en los casos complejos que impidan o dificulten el ejercicio de las facultades inspectivas de los inspectores de trabajo. En tercer lugar, enfatizan que en el caso de detectar supuestos de trabajos prohibidos de trabajo infantil y que exista riesgo de desaparición de medios de prueba o hechos se deberá actuar de inmediato solicitando, si fuera el caso, el auxilio y colaboración de otras entidades (art. 5.2.4.). Cabe advertir, que esta actuación inmediata no solo se debe exigir al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, sino también a las otras entidades involucradas en la lucha para erradicar el trabajo infantil. Es por ello que se requiere de un protocolo especializado que ordene la actuación de las diversas entidades, de acuerdo al eje de intervención que corresponda (prevención, detección e intervención, y de seguimiento, retroalimentación y servicios de empleo). En cuarto lugar, en caso de constatare la presencia de personas menores de edad se interrogará a este y al empleador por separado (art. 5.2.5.). En quinto lugar, él establece los criterios para determinar el carácter de insubsanable de las infracciones de la normativa sobre trabajo infantil (art. 5.2.6.) y las medidas correctivas a disponer frente la verificación de dichas infracciones (art. 5.2.7.). En otros términos, la infracción a las normas que regulan el trabajo

infantil en nuestro país es insubsanable. De allí que no se entienda que en el artículo 31 de la Ley General de Inspección del Trabajo, se haya establecido la posibilidad de regular infracciones de trabajo infantil con sanciones de carácter leve, grave o muy grave. Por el contrario, y tal como lo señalamos anteriormente, el incumplimiento a la normativa sobre trabajo de personas menores de edad debe calificar siempre como un supuesto “muy grave”.

De modo complementario, establece pautas con relación al registro de las actuaciones inspectivas (art. 5.3.1.), la concurrencia de ilícitos penales (art. 5.3.2.) y el monitoreo de la ejecución de las sanciones impuestas (art. 5.3.3.).

Se advierte, por un lado, una constante retroalimentación de los casos sobre trabajo infantil. Ello, en la medida que se proyecta volver a verificar en un futuro la situación de los adolescentes trabajadores, a fin de determinar si se han cumplido los requerimientos realizados. Por otro lado, es indudable que, en los casos en los que se evidencia una vulneración de derechos fundamentales de los y las adolescentes trabajadores, se deberá comunicar los hechos a las entidades de persecución del delito. Ello no implica que la inspección de trabajo abdique en sus funciones, sino que trabaje de manera coordinada con otras entidades, a fin de garantizar una tutela adecuada de los derechos de los adolescentes involucrados.

11. **Código Penal. Artículo 128.-** El que expone a peligro la vida o la salud de una persona colocada bajo su autoridad, dependencia, tutela, curatela o vigilancia, sea privándola de alimentos o cuidados indispensables, sea sometiéndola a trabajos excesivos, inadecuados, sea abusando de los medios de corrección o disciplina, sea obligándola o induciéndola a mendigar en lugares públicos, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años. En los casos en que el agente tenga vínculo de parentesco consanguíneo o la víctima fuere menor de doce años de edad, la pena será privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cuatro años. En los casos en que el agente obligue o induzca a mendigar a dos o más personas colocadas bajo su autoridad, dependencia, tutela, curatela o vigilancia, la pena privativa de libertad será no menor de dos ni mayor de cinco años.

VIII. ROL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL - SUNAFIL

Mediante Ley N° 29981⁽²¹⁾ se creó la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que tendrá a cargo el promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias (artículo 1 de la Ley y artículo 2 del D.S. N° 007-2013-TR Reglamento de Organización y Funciones). Dicho órgano se constituyó, además, como el ente rector y la autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo de acuerdo a lo dispuesto en el Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo (art. 3 de la Ley y del ROF). La Sunafil desarrolla y ejecuta todas las funciones y competencias establecidas en el artículo 3 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, en el ámbito nacional y cumple el rol de autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo, de conformidad con las políticas y planes nacionales y sectoriales, así como con las políticas institucionales y los lineamientos técnicos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Los gobiernos regionales, en el marco de las funciones establecidas en el artículo 48, literal f), de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, desarrollan y ejecutan, dentro de su respectivo ámbito territorial, todas las funciones y competencias señaladas en el artículo 3 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, con relación a las microempresas, sean formales o no y de acuerdo a como lo defina el reglamento, en concordancia con las políticas y planes nacionales y sectoriales, así como con las normas que emita el ente rector del sistema funcional.

IX. A MANERA DE CONCLUSIÓN

1. Siendo una de las funciones de la Sunafil la prevención, este organismo debe propender a instaurar una “cultura de prevención” en el mundo laboral para lograr que la población tenga una vida larga, sana y productiva; y que al mismo tiempo disminuya el creciente costo de los incidentes para los particulares, las empresas y la sociedad. El objetivo de una cultura de

(21) Publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 15 de enero de 2013.

prevención es, simplemente, que todos los lugares de trabajo cumplan las normas establecidas, de forma que tanto los empleadores como los trabajadores lo consideren algo normal y una responsabilidad social. Aparte de eso, la cultura de prevención implica aspirar a mejorar continuamente para que los costos y los beneficios de la prevención estén cada vez más claros no solo para los empleadores y los trabajadores, sino también para los gobiernos y la opinión pública. La importancia de este concepto para el trabajo infantil es evidente. Si se evita que se abuse de los trabajadores durante su infancia, la sociedad tendrá una fuerza de trabajo más productiva y una nueva generación de adultos más sanos y mejor preparados para afrontar nuevos tiempos.

2. Hace falta, y de manera urgente, una adecuada sistematización de todas las normas laborales, así como la emisión de directivas por parte de la Sunafil.
3. Se requiere la inmediata derogación del cargo de inspector auxiliar, toda vez que con la creación de la Sunafil, este cargo ha dejado de ser funcional, por las competencias que la ley le otorga, sumado a ello, se tiene que, en la práctica estos servidores públicos realizan las mismas funciones que un inspector de trabajo, por lo tanto, esta medida resulta sumamente necesaria e igualitaria.
4. Con el objeto de velar por el interés superior del niño trabajador, es necesario que se contrate un mayor número de inspectores, toda vez que el número de estos es insuficiente para atender con prontitud y efectividad los reclamos de los trabajadores recurrentes.