

LOS VAIVENES DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN LABORAL EN EL PERÚ Y EL ROL DEL INSPECTOR DE TRABAJO

JUAN ANDRÉS DUEÑAS ESCOBAR⁽¹⁾

I. MARCO CONTEXTUAL

Uno de los temas ejes de este Sexto Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, está relacionado con la Inspección del Trabajo. No es casualidad. Este tema ha cobrado trascendencia en los últimos años debido a la expansión económica del país, lo que ha elevado considerablemente el número de trabajadores asalariados, ha dinamizado las relaciones laborales y ha puesto en mayor práctica nuevas formas de contratación laboral indirecta como la intermediación y la tercerización.

Este contexto, hace por supuesto necesario que el Estado peruano, cumpliendo su rol regulador y fiscalizador del cumplimiento de la normativa sociolaboral, deba poner especial cuidado en fortalecer las capacidades de su Sistema de Fiscalización Laboral, a efectos de garantizar el cumplimiento de la normativa que consagra los derechos socio laborales de los trabajadores, además de la que establece estándares mínimos de seguridad y salud en el trabajo. La implementación

(1) Abogado por la Universidad Nacional de San Agustín (UNSA). Licenciado en Educación por la UCSM. Egresado de la Maestría en Derecho Civil de la UNSA. Diplomado en Derecho Fundamentales en el Trabajo por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Inspector auxiliar de Trabajo de la Sunafil. Docente universitario en la Universidad Alas Peruanas.

de un Sistema de Fiscalización Laboral encuentra precisamente en estas necesidades, su sustento dentro de una economía social de mercado como la nuestra.

En efecto se ha establecido en los últimos años, un nuevo sistema de inspección de trabajo, básicamente implementado con la promulgación de la Ley N° 28806 y su Reglamento D.S. N° 019-2006-TR. En este nuevo esquema ha resultado de gran importancia el papel asignado al Inspector Laboral, las facultades que la Ley le otorga y su incidencia en el éxito que se espera obtener de la reforma, que dicho sea de paso resulta relativamente antigua pues su vigencia data del 18 de octubre de 2006, es decir, de hace cerca de ocho años.

II. SISTEMA DE INSPECCIÓN LABORAL: ¿PREVENTIVO O SANCIONADOR?

Desde luego, el Sistema de Inspección Laboral como cualquiera otro Sistema de Fiscalización (tributario, ambiental, etc.), debe responder a los lineamientos de política previamente establecidos por el Gobierno. En este orden de ideas, una primera cuestión importante en torno al Sistema de inspección de Trabajo en el Perú, resulta el deslinde sobre su carácter: ¿Es preventivo o sancionador?

La respuesta a esta primera pregunta, no resulta tan fácil de dar, puesto que dentro del propio sistema, de cara a las normas positivas que regulan la inspección del trabajo en el Perú, surgen voces discrepantes, unas empeñadas en entenderlo como claramente preventivo; y otras que lo consideran definitivamente sancionador.

Sin embargo, conviene precisar que dentro del contexto mundial, la mayoría de autores consideran que sistemas inspectivos como el nuestro, por sus características, son en efecto flexibles y preventivos. Es más, no dudan en distinguirlos de los modelos disuasorios. “Por ejemplo, Piore y Schrank (2006 y 2008), describen las diferencias que hay, en cuanto a la ordenación del trabajo, entre el modelo ‘latino’ y los modelos ‘disuasorios’; mientras estos últimos tratan de modificar el comportamiento de las empresas elevando las sanciones por incumplir la ley, el modelo latino (que según estos autores está inspirado en el *l’inspection du travail* de Francia), permite a los inspectores enfrentarse al problema de la observancia de un modo más flexible: Los inspectores ayudan a las empresas a adaptar mejor sus sistemas de trabajo de manera que satisfagan las exigencias de la producción y al mismo tiempo subsanen sus carencias en materia de cumplimiento de la Ley.

Con este planteamiento, la inspección se basa mucho más en la colaboración y se amolda mucho mejor a las circunstancias reales que la del modelo disuasorio⁽²⁾.

Quizá esta circunstancia queda resumida en la propias palabras de Piore y Schrank: “La característica más notable del Sistema de los Estados Unidos es que se basa en la oposición. Por el contrario, el modelo latino es pedagógico⁽³⁾”.

Agregan estos autores: “Los dos modelos parten de interpretaciones distintas del incumplimiento de la Ley. Mientras los funcionarios estadounidenses lo atribuyen a un cálculo racional de maximización del beneficio en las empresas, y esperan conseguir que se respete la Ley a largo plazo castigando las infracciones a corto plazo, sus homólogos latinos suelen tratar estas como si surgieran de la ignorancia, la ineficiencia y la pobreza de los empleadores, y reconocen que las medidas punitivas pueden en realidad agravar el problema, en vez de ponerle coto. No es que se piense en modo alguno que los empleadores son agentes altruistas, sino que, independientemente de sus valores y preferencias personales, suelen estar mal preparados para la actividad empresarial y que por tanto el incumplimiento es resultado tanto de la ignorancia como de la avaricia⁽⁴⁾”.

No obstante lo anotado, pareciera que durante su vigencia, el actual Sistema de Inspección de Trabajo, al margen de las posiciones de los operadores del sistema, respecto a su carácter preventivo o sancionador, ha seguido un movimiento pendular, en particular en los últimos años.

1. El Decreto Legislativo N° 910: Sancionador

Como antecedente, el D. Leg. N° 910 nos traía la perspectiva de un procedimiento inspectivo eminentemente sancionador, en tanto en su artículo 16 establecía que para todos los casos: “Si en los procedimientos inspectivos se detectara infracciones a la normatividad laboral vigente, el empleador **será sancionado** con una multa establecida en el reglamento de la presente Ley” (el resaltado es nuestro), verificándose en la conjugación del verbo principal que existía un mandato imperativo de sancionar; si bien por otro lado, en su artículo 8 permitía que “El Inspector del Trabajo, que cuente con acreditación de conciliador,

(2) WEIL, David. “Un planteamiento estratégico de la inspección del trabajo”. En: *Revista Internacional del Trabajo*. Volumen 127, N° 4, Ginebra, 2008, pp. 394-395.

(3) PIORE, Michael y SCHRANK, Andrew. “Gestión de la flexibilidad e inspección del trabajo en el mundo latino”. En: *Revista Internacional del Trabajo*. Vol. 127, N° 1, Ginebra, 2008, p. 4.

(4) *Ibidem*, p. 5.

puede conciliar en el caso de las inspecciones especiales y solo a solicitud expresa del trabajador y del empleador. De llegarse a un acuerdo, el acta es refrendada por la Autoridad Administrativa de Trabajo, en cuyo caso dicha acta constituirá título ejecutivo⁽⁵⁾.

2. La Ley N° 28806: Preventiva

En tanto, la Ley N° 28806 publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de julio de 2006, vigente desde el 18 de octubre del mismo año, para la gran mayoría de los conocedores del tema, traía una perspectiva más preventiva, desde que al regular las medidas inspectivas en su artículo 14 encontramos: “Cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas. En particular y en materia de prevención de riesgos laborales, 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” (el resaltado es nuestro)⁽⁶⁾. Para nosotros es claro, que la norma busca la subsanación de infracciones que se pudieran detectar sin imposición de multa, pero deja abierta la posibilidad de sanción pecuniaria para casos específicos de acuerdo a las circunstancias agravantes, seguramente relacionadas con la conducta del empleador inspeccionado infractor.

No obstante, debe señalarse que una pequeña parte de los operadores del sistema, consideraban que al prever la norma “Los requerimientos que se practiquen se entienden siempre **sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción (...)**”, ante un incumplimiento detectado dentro de un procedimiento inspectivo, siempre se debía proponer sanción. Luego de un análisis sistemático de la Ley, de sus normas reglamentarias y conexas, así como de los lineamientos de política del sector, nunca hemos compartido esta posición.

3. La Ley N° 29981 y el D.S. N° 012-2013-TR: Sancionador atenuado

Sin embargo, atisbos de un cambio de rumbo en la política de fiscalización aparecen con la promulgación el 15 de enero de 2013 de la Ley N° 29981

(5) D. Leg. N° 910. Edición del 17 de marzo de 2001, diario oficial *El Peruano*, Separata de Normas Legales.

(6) Ley N° 28806. Edición del 22 de julio de 2006, diario oficial *El Peruano*, Separata de Normas Legales.

que crea la SNL, misma que en su primera disposición complementaria modificatoria, entre otros, modifica el artículo 39 de la Ley N° 28806⁽⁷⁾, que hasta antes de dicha modificación establecía topes para las multas leves de 5 UITs, para las graves de 10 UIT y para las muy graves de 20 UIT, siendo que en conjunto la propuesta de multa no debía exceder de 30 UIT; y luego de la modificatoria las infracciones detectadas serán sancionadas con una multa máxima 50 UIT en caso de infracciones leves, 100 UIT en caso de infracciones graves, 200 UIT en caso de infracciones muy graves, y una multa máxima por el total de infracciones detectadas que no podrá superar las 300 UIT vigentes en el año en que se constató la falta. Es decir, que sin aumentar en un solo céntimo el monto de las multas, se liberan los topes, ampliándolos hasta en un mil por ciento, lo que da muestra de una clara intención de transitar hacia un proceso inspectivo más “disuasivo” o “sancionador”.

Luego, el 7 de diciembre de 2013, se produce el verdadero cambio de rumbo desde un procedimiento preventivo a un procedimiento inspectivo de corte disuasivo o sancionador, pero atenuado, pues en dicha fecha se publica el D.S. N° 012-2013-TR⁽⁸⁾ que sin modificar la Ley de Inspección de Trabajo, deroga, incorpora y modifica varios artículos del Reglamento de la citada Ley, con el evidente ánimo de hacer del procedimiento inspectivo, uno mucho más sancionador que pueda disuadir a los empleadores de incumplir con la normativa socio laboral y en materia de seguridad y salud en el trabajo, recurriendo como medio para lograrlo, al establecimiento de un sistema de multas mucho más altas, además de agravar la tipificación de conductas como el no llevar un registro de control de asistencia y la falta de registro en planillas, la falta de registro de las empresas intermediarias de sus contratos con las empresas usuarias y con sus trabajadores destacados y otra información relacionada con el ejercicio de sus actividades.

Pero en particular, el citado decreto supremo modificó el artículo 17 del D.S. N° 019-2006-TR en los siguientes términos: “17.2 Cuando al finalizar las actuaciones inspectivas se advirtiera la comisión de infracciones, los inspectores emiten medidas de advertencia, requerimiento, paralización o prohibición de trabajos o tareas, según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización. La autoridad competente podrá ordenar su seguimiento o control, mediante visita de inspección, comparecencia o comprobación de datos,

(7) Ley N° 29981. Edición del 15 de enero de 2013, diario oficial *El Peruano*, Separata de Normas Legales.

(8) D.S. N° 012-2013-TR. Edición del 7 de diciembre de 2013, diario oficial *El Peruano*, Separata de Normas Legales.

para la verificación de su cumplimiento. Transcurrido el plazo otorgado para que el sujeto inspeccionado subsane las infracciones, **habiéndose o no subsanado estas, se extiende el acta de infracción correspondiente**. En el acta de infracción se debe dejar constancia del cumplimiento de las medidas de requerimiento y de la aplicación del beneficio a que se hace referencia en numeral 17.3 del artículo 17 del presente Reglamento. El acta de infracción hace las veces del informe al que aluden los dos últimos párrafos del artículo 13 de la Ley, debiendo contener como mínimo la información a que se refiere el artículo 54 del presente Reglamento. 17.3 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**. La presentación de descargos presentada contra el acta de infracción o la impugnación de la resolución de multa ocasiona la pérdida del beneficio de reducción del 90 % respecto de las infracciones implicadas en los descargos o la impugnación”.

Es decir, que si bien, ahora, nuevamente como cuando estaba vigente el D. Leg. N° 910 se debía sancionar toda infracción, la subsanación oportuna daba lugar a la reducción de la multa propuesta hasta en un 90 %, lo cual no era tampoco tan alentador para el infraccionado, toda vez que la escala de multas, en especial para las empresas No Mypes se habían incrementado casi en un 1000 % en la mayoría de casos. El propio D.S. establecía aplazaba su entrada en vigencia a partir del primer día del mes de marzo del año 2014.

Así que desde el 1 de marzo de 2014 se tuvo claro que la política del Estado peruano en el sector trabajo, había girado desde un procedimiento inspectivo flexible y preventivo, hacia uno sancionador y disuasivo.

4. La Ley N° 30222: Preventivo

Sin embargo, el impacto de dicho cambio de rumbo no ha sido el más auspicioso: Las quejas de los sectores empresariales, aunadas a la desesperante y al parecer consistente caída del Producto Bruto Interno, han hecho replantear al Gobierno su Política en el Sector Trabajo, dado que mediante la publicación de la Ley N° 30222⁽⁹⁾, cuyo nomenclatura es “Ley que modifica la Ley N° 29783, ley de seguridad y salud en el trabajo”, diríamos que casi “de contrabando” se ha incluido la siguiente “DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA ÚNICA.

(9) Ley N° 30222. Edición del 11 de julio de 2013, diario oficial *El Peruano*, Separata de Normas Legales.

Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras.- En el marco de un enfoque preventivo de la política de inspección del trabajo se establece un plazo de tres (3) años, contados desde la entrada en vigencia de la presente Ley, durante el cual el Sistema de Inspección del Trabajo **privilegia acciones orientadas a la prevención y corrección de conductas infractoras**. Cuando durante la inspección del trabajo se determine la existencia de una infracción, el inspector de trabajo emite un acto 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. Durante el periodo de tres años, referido en el primer párrafo, **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. Esta disposición no se aplicará en los siguientes supuestos: a) infracciones muy graves que además afecten muy gravemente: i) la libertad de asociación y libertad sindical y ii) las disposiciones referidas a la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; b) 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; c) infracciones que afecten las normas sobre seguridad y salud en el trabajo, siempre que hayan ocasionado muerte o invalidez permanente al trabajador; d) actos de obstrucción a la labor inspectiva, salvo que el empleador acredite que actuó diligentemente. e) Actos de reincidencia, entendiéndose por tal a la comisión de la misma infracción dentro de un periodo de seis meses desde que quede firme la resolución de sanción a la primera” (el resaltado es nuestro).

Por consiguiente, lo que entendemos es que luego de un corto periodo de cuatro meses y once días de haberse implementado un procedimiento sancionador o disuasivo atenuado, se ha vuelto al modelo del procedimiento flexible o preventivo corrector, aunque dejándose constancia de que solamente es por espacio de un “periodo de gracia” de tres años, luego del cual se espera retomar una política sectorial más agresiva. Como todos sabemos, el cambio de gobierno debe ocurrir en el año 2016, es decir, antes de que se venza el periodo de gracia de tres años, de manera que la orientación técnica del sistema inspectivo en el Perú, estará siempre supeditada a los vaivenes de la política y por supuesto también a la evolución de los indicadores económicos del país.

A esta suma de idas y venidas, que considero inapropiadas, es a lo que me he referido cuando hablo del movimiento pendular de las políticas en torno al Sistema de Inspección de Trabajo en el Perú. Creo que se hace necesario fijar una política sectorial a mediano y largo plazo, y luego establecer lineamientos que puedan trascender a los cambios de Gobierno, con criterio eminentemente técnico, porque ir de un lado a otro, equivale a no ir a ningún sitio.

III. EL ROL DEL INSPECTOR DE TRABAJO: ¿UNA PERCEPCIÓN SANDOMASOQUISTA DEL PROCEDIMIENTO INSPECTIVO?

Eso sí, dentro de un esquema sea preventivo o sea sancionador, no cabe duda de que el inspector de trabajo, en su papel de operador del sistema, viene a ser una pieza clave en el éxito o fracaso del Sistema Inspectivo. Fortalecer sus capacidades técnicas y el conjunto de las llamadas habilidades blandas⁽¹⁰⁾, son de trascendental importancia de cara a un Sistema de Inspección de Trabajo más eficiente y exitoso.

Me quiero detener en esto de las habilidades blandas, que creo –a diferencia de otras cualidades profesionales del inspector– no ha sido suficientemente ponderado. La razón de que aborde este tema radica en que el aspecto de la inteligencia emocional tiene que ver con la perspectiva misma que tiene el inspector de trabajo y en general el ciudadano común y corriente con respecto de la existencia y la finalidad de las reglas y normas. Sea esta una norma jurídica laboral o de cualquiera otra índole. Sea una norma de carácter procedimental o una de carácter sustantivo. El siguiente ejemplo creo que es suficientemente ilustrativo: el jefe de seguridad de un hospital, dada la incidencia de robos a pacientes, familiares y personal del servicio de Emergencia, así como a la presencia de indigentes que ingresan a las salas de espera de este servicio con la única

(10) Las habilidades blandas son aquellos atributos o características de una persona que le permiten interactuar con otras personas de manera efectiva, lo que generalmente se enfoca al trabajo, a ciertos aspectos de este, o incluso a la vida diaria. No son solo un ingrediente en particular, sino que son el resultado de una combinación de habilidades sociales, de comunicación, de forma de ser, de acercamiento a los demás y otros factores que hacen a una persona dada a relacionarse y comunicarse de manera efectiva con otros. Por lo anterior es que las habilidades blandas tienen relación con lo que se conoce como inteligencia emocional; la relación y comunicación efectiva se ve afectada principalmente por la capacidad de conocer y manejar las emociones, tanto en nosotros mismos como en los demás. También se puede utilizar el término de “competencias interpersonales” para agrupar a estas habilidades en una persona. Tomado del web site: <<http://tuspreguntas.misrespuestas.com/preg.php?idPregunta=13060>>. Fecha: sábado 30 de agosto de 2014 a horas 15:04.

finalidad de pernoctar, ha dado instrucciones precisas al personal de vigilancia de puerta, para que no permita el ingreso de ninguna persona que no se identifique previamente con su documento nacional de identidad. El personal de vigilancia del Servicio de Emergencia viene cumpliendo estrictamente las órdenes del Jefe de Seguridad, cuando un día durante la tarde, se detiene un taxi y baja una mujer con un voluminoso vientre que pone en evidencia un embarazo a término y entre gimoteos, pretende ingresar al servicio de Emergencia, recibiendo del vigilante de puerta, por supuesto, la solicitud firme de que se sirva previamente presentar su documento nacional de identidad. La mujer desesperada busca entre sus pertenencias y no lo encuentra, desesperada suplica al vigilante poder ingresar, pues está a punto de dar a luz y con el dolor y el nerviosismo ha olvidado su DNI. La respuesta del vigilante, es contundente: “Retorne a su casa, saque su DNI y regrese con él para poder ingresar a atenderse en este servicio de Emergencia, pues yo no tengo la culpa de que sea Ud. una persona descuidada y olvidadiza. Si la dejo ingresar, le haré un daño pues reforzaré su forma de ser descuidada e irresponsable, en el fondo le estoy haciendo un bien al no dejarla ingresar, le estoy enseñando que las reglas deben cumplirse estrictamente, no hay excepciones, si la dejo ingresar a Ud. sin DNI, todo el mundo querrá hacerlo luego de la misma forma y se generará un desorden absoluto”. Mientras el cumplidor vigilante de emergencia pronuncia estas palabras, a la mujer se le rompe la fuente y una masa de moco sanguinolento cae de entre sus piernas mientras se desvanece en plena calle. La pregunta es: ¿debemos felicitar o censurar la actitud de este vigilante de puerta?

En mi modesta opinión habría que censurar categóricamente la actitud de este vigilante de puerta del servicio de Emergencia. Es de aquellas personas que tiene una visión recortada de la utilidad y finalidad de las normas reglamentarias y, por ende, del sistema normativo. Es de aquellas personas que piensa que el más eficiente es el que cumple las normas a pie juntillas, en una actitud robótica, como si fueran las reglas de un juego de ajedrez o Monopolio que hay que cumplir por cumplir, Es de aquellas personas que no admiten excepciones y no han desarrollado el sentido de la razonabilidad para discriminar entre las circunstancias que ameritan excepción y las que no lo ameritan. Es de aquellas personas que nunca se detuvieron a leer el artículo primero de nuestra Constitución Política, según el cual el fin supremo de la sociedad y del Estado es la **persona humana**.

En esta línea de pensamiento, queda claro que las normas legales y reglamentarias - lo que incluye las normas que regulan el Sistema de Inspección de Trabajo - no son una finalidad en sí mismas; solamente son instrumentos y medios que buscan facilitar un complejo sistema diseñado para mejor organizar las relaciones dinámicas en la producción de bienes o servicios, cuyo objetivo final es una adecuada convivencia de las personas en la sociedad, es decir, la persona humana. De manera que más útil que el cumplimiento de las normas a pie juntillas sin una visión trascendente de su utilidad social, resulta entender que deben cumplirse porque su cumplimiento permite facilitar que el Estado y la Sociedad sirvan mejor a la realización de la persona humana, su fin supremo; y en esa perspectiva, nuestro sistema normativo no puede entenderse rígido e inflexible sino todo lo contrario, razonablemente adecuado a cada circunstancia en particular y muchas veces –pero desde luego no siempre– flexible en la medida y solamente en la medida en que su flexibilización facilite la adecuada convivencia de las personas en sociedad.

Sorprendería, sin embargo, la cantidad de jueces, fiscales, fiscalizadores y funcionarios públicos que parecen inscribirse en una visión que he denominado “recortada de la utilidad y finalidad de las normas reglamentarias y por ende del sistema normativo”. A veces, da la impresión de que los operadores de los sistemas regulativos, administrativos y jurisdiccionales “disfrutan” sometiendo a los administrados, usuarios o justiciables al rigor estricto de las normas y a las vicisitudes que su cumplimiento estricto implica.

Entonces, de cara al eficaz funcionamiento del Sistema Inspectivo en el Perú, creo yo que es importante fortalecer en el cuerpo de inspectores de trabajo, una visión coherente de su normativa, de su razón de ser como fiscalizadores, y de la finalidad trascendente del sistema y esto último lo relaciono con esas mencionadas habilidades blandas. No podemos compartir una perspectiva reglamentarista rígida e inflexible del sistema y menos aún una percepción sadomasoquista de la función inspectiva, en la que el inspector busque siempre la manera de proponer sanciones de multa, en la idea de que cumple mejor su cometido, mientras más multas propone. La sociedad es una sola y el Sistema de Inspección Laboral no puede entenderse sin contextualizarse con toda la realidad socioeconómica, de modo que si un conflicto de intereses individual o colectivo puede resolverse en alguna medida, mediante el accionar de la inspección de trabajo, este resulta socioeconómicamente eficiente, sin perder desde luego su sentido fiscalizador y promotor de una cultura de cumplimiento de las normas sociolaborales, así como de

seguridad y salud en el trabajo. Veamos otro ejemplo: El numeral 23.2 del artículo 23 del D.S. N° 019-2006-TR, Reglamento del Sistema de Inspección del Trabajo establece que es una infracción leve “No entregar al trabajador, en los plazos y con los requisitos previstos, copia del contrato de trabajo, boletas de pago de remuneraciones, hojas de liquidación de compensación por tiempo de servicios, participación en las utilidades u otros beneficios sociales, o cualquier otro documento que deba ser puesto a su disposición”⁽¹¹⁾. Imaginemos a una empresa que tenga 2000 trabajadores de los cuales cuatro que están haciendo uso de descansos médicos, no han recibido sus boletas de pago de remuneraciones del último mes. Se ha producido el supuesto de infracción por omisión de entrega de boletas de pago de remuneraciones a los cuatro trabajadores que estaban haciendo uso de su descanso médico. Yo no creo que el espíritu de la norma sea sancionar a una empresa con 2000 trabajadores si cuatro no recibieron y firmaron su boleta de pago de remuneraciones, debido a que estaban haciendo uso de descansos médicos. En este caso, creo que cabe perfectamente la subsanación dentro de plazo perentorio, sin lugar a sanción. Si creo que el espíritu de la norma es sancionar la conducta sistemática de una empresa de no entregar boletas de pago de remuneraciones a los trabajadores, con la finalidad de recortar la información a que estos tienen derecho y debe registrarse en dicho documento, posiblemente para ocultar otros incumplimientos más graves. En encontrar la diferencia entre ambas situaciones, justamente es en donde debe aparecer el criterio de razonabilidad del inspector de trabajo.

La misma lectura de la de Disposición Complementaria Transitoria Única de la Ley N° 30222 y la misma percepción de la importancia del criterio de razonabilidad que debe primar entre los inspectores de trabajo al momento de ejercer sus funciones, la tiene el laboralista César Alfredo Puntriano Rosas, quien sostiene que: “Si el empleador es requerido en una fiscalización, pero subsana la infracción, se dará por concluido el procedimiento sin la imposición de multas; es decir, se realiza una reducción de la multa en 100 %. Cabe aclarar que la aplicación de la sanción dependerá del criterio discrecional del inspector, pues si este mantiene una lógica sancionadora, el beneficio no tendría efecto positivo y sería letra muerta”⁽¹²⁾.

(11) D.S. N° 019-2006-TR. Edición del 29 de octubre de 2006, diario oficial *El Peruano*. Separata de Normas Legales.

(12) Miguel Alonso Juape Pinto. Nota periodística en la edición del diario *Gestión* del martes 22 de julio de 2014, año 24, número 6789, p. 15.

IV. CONCLUSIÓN

Para finalizar, es necesario entender que los problemas del Sistema de Inspección Laboral en el Perú, son varios y diversos, pero jamás deben descontextualizarse de la propia realidad socioeconómica a la que está dirigida, esto es, las complejas relaciones entre trabajadores y empleadores en el dinamismo de la producción de bienes y servicios que finalmente sirven para satisfacer necesidades de las personas, dentro de nuestra sociedad. Si se asume con madurez esta premisa, parece que no será nunca suficiente para resolver el problema de la informalidad y/o el incumplimiento de las normas sociolaborales así como de seguridad y salud en el trabajo –pero quizá sí en algunos casos necesario–, establecer sanciones económicas muy altas y apelar a un sistema inspectivo rígido e inflexible. Tal vez, la fórmula que mejor se acerque a lograr mejores niveles de formalidad y cumplimiento, esté basada en proponerle con seriedad y criterios técnicamente viables al empresario una ecuación costo/beneficio en la que el resultado le sea más favorable mediante el cumplimiento y la formalidad, que con el incumplimiento y la informalidad.

V. RESUMEN

1. El Sistema de Inspección Laboral en el Perú, en los últimos años, ha venido atravesando un movimiento pendular entre modelos preventivo y sancionador.
2. Este movimiento pendular es inapropiado y se hace necesario fijar una política sectorial a mediano y largo plazo, y luego establecer lineamientos que puedan trascender a los cambios de Gobierno, con criterio eminentemente técnico, porque ir de un lado a otro, equivale a no ir a ningún sitio.
3. El rol del inspector de trabajo, es de vital importancia y se hace necesario fortalecer, entre otras habilidades y destrezas, sus habilidades blandas relacionadas con una visión coherente de la finalidad trascendente del sistema, abandonando una perspectiva reglamentarista, rígida e inflexible, y poniendo en juego la razonabilidad para lograr resultados eficaces en el contexto socioeconómico.
4. No será nunca suficiente para resolver el problema de la informalidad y/o el incumplimiento de las normas sociolaborales, así como de seguridad y

salud en el trabajo –pero quizá sí en algunos casos necesario–, establecer sanciones económicas muy altas y apelar a un sistema inspectivo rígido e inflexible.

5. La fórmula que mejor se acerque a lograr mejores niveles de formalidad y cumplimiento, puede estar basada en proponerle con seriedad y criterios técnicamente viables al empresario, una ecuación costo/beneficio en la que el resultado le sea más favorable mediante el cumplimiento y la formalidad, que con el incumplimiento y la informalidad.