

LA NUEVA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN EL PERÚ

LUIS SERRANO DÍAZ⁽¹⁾

El presente artículo aborda resumidamente la situación actual de la Inspección de Trabajo en el Perú, en un escenario de recientes cambios a raíz de la creación de una nueva institución encargada de fiscalizar el cumplimiento de las normas laborales denominada: Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil); asimismo el artículo realiza una mirada a la problemática de la inspección del trabajo en el Perú y plantea las propuestas orientadas a superar dicha problemática y lograr el cumplimiento efectivo de los objetivos de la inspección laboral, mediante la nueva inspección de trabajo, en la búsqueda de lo señalado en el Convenio OIT N° 81; por otra parte resalta que el Trabajo Decente debe ser el eje de acción del Sistema de Inspección del Trabajo en el Perú.

I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo abordaré, sin duda, un tema de actualidad en nuestro país, así la importancia del tema se da en la medida que plantea una nueva forma de organización de la inspección del trabajo que debe afrontar y validar su eficacia en la realidad, en ese sentido tenemos que el año 2013 se creó la Superintendencia

(1) Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Maestría en Derecho del Trabajo y Seguridad Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Posgrado de Gerencia en la Administración Pública (ESAN). Estudios Avanzados en Derecho Social Universidad de Salamanca España - USAL y PUCP. Inspector de Trabajo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral Sunafil - Perú.

Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), la misma que inició de manera efectiva su funcionamiento a partir del mes de abril del año 2014, luego de su proceso de implementación que todavía continúa en el ámbito nacional; la Sunafil surge así como una *institución* especializada, con autonomía funcional, administrativa y presupuestaria, adscrita al Ministerio de Trabajo, que tiene como misión principal la supervisión y fiscalización del cumplimiento de las normas laborales, así como de seguridad y salud en el trabajo a nivel nacional; ahora bien a pocos meses de su inicio se espera que cumpla con las expectativas de cara a lograr los objetivos de la inspección del trabajo conforme lo indica el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la Inspección del Trabajo.

La presente investigación nos lleva también a hacer un recuento y análisis de los fines, objetivos, y desarrollo de la inspección del trabajo en general y de manera particular describir la Inspección del Trabajo en Perú y su perspectiva de futuro. Adicionalmente es una oportunidad especial para resaltar y expresar una opinión particular en el sentido que el Concepto de Trabajo Decente, debe ser el eje del desarrollo del servicio inspectivo, valorando por encima de todo la dignidad de la persona humana y del trabajador.

El escenario VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, es un escenario apropiado para abordar y discutir un tema de importancia y actualidad sobre la base del Convenio N° 81 de la OIT en lo referido a implementar un eficaz Sistema de Inspección Laboral.

Agradeciendo a la organización de este magno Congreso, invito a usted a leer las líneas siguientes.

II. FINES Y DESARROLLO DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

1. Finalidad de la inspección del trabajo

Las razones que sustentan el desarrollo de la inspección de trabajo permanecen desde su origen, no obstante se han fortalecido e incorporado nuevas producto de la globalización y los cambios en los fenómenos productivos.

Conforme lo señala la OIT⁽²⁾ en la guía para los trabajadores, la misión primaria de cualquier sistema de inspección del trabajo es garantizar el cumplimiento

(2) *Guía para los trabajadores. La inspección del trabajo lo que es y lo que hace.* OIT, Ginebra, 2010.

de las normas laborales, entendiéndose estas como el conjunto normativo nacional destinado a proteger a los trabajadores y sus familias.

La doctrina también ha abordado las funciones de la inspección así: Rendón Vásquez⁽³⁾ indica que la finalidad primordial de la inspección del trabajo es el control, desempeñándose cual policía del trabajo, añadiendo además que la finalidad de la inspección del trabajo es brindarle efectividad al fin protector del Derecho del Trabajo, del que el Estado debe ser garante y responsable. En tal sentido la inspección de trabajo implica:

- a) Un medio de control del cumplimiento de las normas laborales;
- b) Un medio de prueba del que las partes pueden valerse; y
- c) Un instrumento fundamental para la prevención de conflictos, en la medida en que su práctica oportuna y periódica permite señalar las deficiencias en los centros de trabajo y las infracciones a la normativa.

Ángel Blasco Pellicer y María Amparo García Rubio⁽⁴⁾ señalan que los convenios OIT imponen a los estados tener un sistema de inspección de trabajo al que atribuyen tres funciones concretas: la primera, “velar por el cumplimiento de las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores”; la segunda, “facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores”; y por último como tercera función, se encomienda a los inspectores el deber de poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes”.

Adolfo Ciudad⁽⁵⁾ indica “que no cabe duda que la mejora y fortalecimiento de los sistemas de inspección del trabajo tienen una gran importancia para la prevención y solución de los conflictos de trabajo, puesto que permiten informar, orientar y asesorar a empleadores y trabajadores para actuar con observancia a las normas legales que regulan las relaciones de trabajo, también permite elevar el grado de cumplimiento de la legislación laboral, a través de la vigilancia y

(3) Ob. cit., pp.164-165.

(4) BLASCO PELLICER, Ángel y GARCIA RUBIO, María Amparo. *Curso de Derecho Administrativo Laboral*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, p. 50.

(5) CIUDAD REYNAUD, Adolfo. “El Nuevo Modelo de Inspección del Trabajo en el Perú”. En: 3º Congreso Nacional de La Sociedad Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Chiclayo, 2008.

sanción de las conductas infractoras y transgresoras dentro del marco del respeto de las garantías de legalidad y del debido proceso”.

Manuel Carlos Palomeque, refiriéndose a la norma española relativa a la inspección, señala que: **La inspección del trabajo debe orientarse al reforzamiento de la dimensión técnica de la actuación** (asesoramiento, mediación, información, etc.)⁽⁶⁾.

En consecuencia, un sistema de inspección adecuadamente organizado y dotado de las facultades y atribuciones suficientes, así como de los recursos humanos y materiales necesarios, contribuirá a la disminución de los conflictos laborales al ser detectados en los centros de trabajo mismos, aun antes que exista reclamación alguna, con los que estos se pueden solucionar antes que se hayan materializado.

2. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo - OIT Relativos a la inspección del trabajo

Tenemos: El convenio sobre la inspección de trabajo, 1947, (Nº 81), referido a establecimientos industriales y comerciales; la Recomendación sobre la inspección de trabajo, 1947 (Nº 81); la Recomendación sobre la inspección de trabajo, 1947 (Minas y Transporte) (Nº 82); el convenio sobre la inspección de trabajo en la agricultura, 1969, (Nº 129); la Recomendación sobre la inspección de trabajo (Agricultura) 1969 (Nº 133) y el protocolo de 1995 relativo al Convenio Nº 81 sobre la inspección de trabajo, 1947; los cuales han establecido los criterios generales que deberían observar los sistemas de inspección del trabajo nacionales en lo que respecta a su integración como sistemas unificados, polivalentes e integrados, así como su competencia, funciones, estructura, personal, recursos materiales, métodos generales de inspección y trámite y sanción de las infracciones de la legislación laboral.

3. La inspección de trabajo y el concepto de trabajo decente

El concepto de “Trabajo Decente” fue acuñado por Juan Somavía, en su primer informe como Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1999.

El término fue introducido como respuesta al deterioro de los derechos de los trabajadores que se registró mundialmente durante la década del noventa como consecuencia del proceso de globalización que al margen de generar desarrollo

(6) PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel Carlos. “El nuevo espacio funcional de la Inspección del Trabajo: Reflexiones Críticas”. En: *Libro Derecho del Trabajo y Razón Crítica*. Salamanca, 2004, p. 381.

económico produjo también mayor desigualdad, desde entonces el concepto de Trabajo Decente fue surgiendo modificándose y evolucionando.

Aparece una primera definición en la Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999 como: “trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social sumándose a ello el tripartismo y el diálogo social”.

El mismo documento también da a entender que el Trabajo Decente está relacionado con los cuatro objetivos estratégicos fijados para el programa de la OIT para 2000-2011, que se supone, tenderían a la consecución de un Trabajo Decente. Estos cuatro objetivos estratégicos son: a) la promoción de los derechos laborales; b) la promoción del empleo; c) la protección social contra las situaciones de vulnerabilidad; y d) el fomento del diálogo social.

La necesidad de abordar y atender la dimensión social de la globalización, genera el surgimiento del concepto de Trabajo Decente⁽⁷⁾, lo que permite relacionarla con la función de la inspección del trabajo, en la medida que esta sea un instrumento para contribuir al logro de lo planteado como concepto de Trabajo Decente especialmente en la vertiente del respeto de los derechos fundamentales y el cumplimiento de la normativa laboral.

III. LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN EL PERÚ

1. Aspectos relevantes y situación actual

El Perú es miembro de la Organización Internacional del Trabajo, y ha ratificado el Convenio 81 de la OIT en virtud del cual se ha comprometido a dirigir sus esfuerzos para lograr que la Inspección del Trabajo sea una herramienta útil y eficaz para la promoción y protección de los derechos laborales.

El Sistema Nacional de Inspección del Trabajo, tal y como se encuentra regulado hoy en día, fue establecido mediante la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, publicada el 22 de julio de 2006. Asimismo, mediante Decreto

(7) La OIT advirtió la necesidad de hacer algo para evitar cuando menos limitar, los efectos perniciosos generados por la globalización. Es ese pues, el contexto en que surge el concepto de trabajo decente. CORNEJO VARGAS, Carlos. “Surgimiento y concepto del trabajo decente”. En: *Asesoría Laboral*. Lima, octubre de 2009.

Supremo N° 019-2006-TR, modificado por Decreto Supremo N° 019-2007-TR, ha sido reglamentada. Consideramos que actual sistema representa un avance respecto del establecido por el Decreto Legislativo N° 910, por cuanto, permite plazos de investigación más amplios y otorga a los Inspectores del Trabajo mayores facultades de investigación, así como facultad discrecional, una vez finalizadas las actuaciones de investigación, de adoptar la medida inspectiva que considere más conveniente a la resolución del caso en concreto, lo cual guarda concordancia con su espíritu orientador y de cumplimiento de los derechos laborales.

En lo relacionado a las principales facultades también se encuentra la del acceso libre al centro de trabajo a cualquier hora del día y de la noche, así mismo la facultad de revisar y analizar la documentación necesaria, la de citar al empleador a comparecencia, así como el de contar con el apoyo policial en caso de que las circunstancias lo ameriten, a efectos de realizar la inspección.

En cuanto al número de inspectores actualmente la inspección de trabajo en el Perú cuenta con un aproximado de 327 inspectores laborales (cantidad que incluye a: inspectores supervisores, inspectores de trabajo e inspectores auxiliares) a nivel nacional, de los cuales se concentran la mayoría en la ciudad de Lima un aproximado de 239 inspectores⁽⁸⁾, y el saldo de 88 inspectores, en las diferentes regiones del Perú los cuales en su gran mayoría son inspectores auxiliares.

Es de resaltar la reciente creación de la Sunafil, mediante Ley N° 29981, organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y promoción del empleo y que al cual fueron transferidos los inspectores del trabajo señalados en el párrafo anterior desde el 01/04/2014. Conforme a la Ley N° 29981 se establecerán intendencias regionales en las diferentes Regiones del Perú, sin embargo a la fecha es un tema que aún está pendiente de concretarse.

En cuanto al respeto de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, tenemos: en sintonía con la Declaración de 1998, el artículo 3 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, establece como una de las finalidades de la Inspección, la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales en el orden sociolaboral, en particular, las referidas a los derechos fundamentales en el trabajo; asimismo, dicho artículo consagra la función de orientación y asistencia técnica, siendo ambas funciones (de vigilancia y de orientación) complementarias. Este artículo establece el marco de competencia, el

(8) Número que puede variar por los destaques de inspectores a provincias o regiones.

campo de acción de la Inspección, en ese sentido, permite a la Inspección del Trabajo tener competencia para intervenir ante la vulneración de los derechos laborales contenidos en cualquier norma legal, disposición convencional, reglamentaria y hasta contractual.

Por su parte el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, modificado por Decreto Supremo N° 019-2007-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, establece: Infracciones clasificadas en: leves, graves y muy graves, atendiendo a la naturaleza y afectación de los derechos laborales y su graduación será determinada en función del número de trabajadores afectados, incrementándose en caso de reincidencia, no obstante las multas se establece tope máximo, lo que podría significar una debilidad dado que para algunas empresas podría ser un monto pequeño. Ahora bien en cuanto a las multas mediante la Ley N° 29981, que la Sunafil, y el D.S. N° 012-2014.TR, se incrementó la cuantía de las multas siendo ahora 50, 100 y 200 UIT de multas máximas para las infracciones leves, graves y muy graves respectivamente, y en conjunto podrían formularse una multa que alcance las 300 UIT, aplicándose una gradualidad del 90 % en algunos casos por lo tanto quizá esta sea más disuasiva.

2. Problemática y propuestas orientadas a la mejora del sistema de inspección

2.1. Alternativa para el eficiente cumplimiento de los objetivos de la inspección del trabajo

Corresponde señalar que un aspecto que debe mejorar es el fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo, a partir del establecimiento de una adecuada organización o una nueva forma organizativa que permita un mejor aprovechamiento de sus recursos, acompañada de una planificación estratégica de la misma. Este debe ser un tema de fondo que permita lograr una mejor eficiencia del sistema inspectivo; uno de los factores o consecuencia de ello debe ser orientarse a la una unidad de criterio a nivel nacional para hacer frente a los incumplimientos de los derechos laborales y en especial los fundamentales. En otras palabras a través de una nueva forma organizativa, una entidad autónoma económica, administrativa y funcionalmente, vencer o superar los diversos factores limitantes, sean de carácter económico, social, geográfico, político, etc. Así la reciente creación de la Sunafil⁽⁹⁾, mediante Ley N° 29981 publicada en el diario oficial

(9) La Sunafil tiene por finalidad 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 2 del Reglamento de Organización y funciones de la Sunafil, aprobado por D.S. N° 007-2013-TR.

El Peruano con fecha 15 de enero de 2013, debería configurarse en la entidad que materialice la mejora que busca un nuevo sistema de inspección y haga frente a la problemática de la fiscalización laboral.

En correlato con lo planteado por la OIT, se debe implementar una adecuada infraestructura a nivel nacional, y con ello me refiero a llevar la protección de los derechos a los lugares más recónditos del país donde exista una relación de trabajo, con lo que la inspección llegará a todos los trabajadores de nuestro territorio, evidentemente esto implica el incremento del número de inspectores y el establecimiento de una adecuada infraestructura.

Estos esfuerzos permitirán contribuir a la función global que hoy tiene la OIT⁽¹⁰⁾ y al desarrollo del Trabajo Decente en un entorno de problemas derivados del dinamismo económico, la globalización y los TLC.

2.2. Mejora organizativa de la Sunafil

En el año 2013, por Ley N° 29981, se crea la Sunafil, posteriormente se emite el ROF mediante el D.S. N° 007-2013-TR., y recientemente mediante D.S. N° 009-2013-TR Se crea el MOF, estableciendo intendencias regionales a lo largo y ancho de nuestro país, esto es sin duda un avance, pero se debe evitar caer en errores pasados, existiendo un núcleo central estas deben estar debidamente articuladas en torno a una sola unidad central de mando, con criterios uniformes, evitando que cada una genere su propias normas y por el contrario actuar en concordancia con la norma o convenio y en armonía entre todas las intendencias. Para lograr la mejora organizativa se debe desarrollar planes de acción basados en estudios de inteligencia laboral, unidad que se creó recientemente⁽¹¹⁾ con la Sunafil, para no solo actuar en función a las denuncias, sino basado en un plan rigurosamente organizado, con ello mejoraría su eficacia y más personas gozarían de un Trabajo Decente que es lo que finalmente se busca.

(10) Desde su creación la OIT ha propugnado, mediante su actividad normativa al mejoramiento de las condiciones de trabajo, dando así cumplimiento al mandato establecido en su Constitución. HERNÁNDEZ PULIDO, J. Ricardo. "Normas internacionales del trabajo y trabajo decente: el impacto de las normas internacionales del trabajo sobre el desarrollo económico y social sostenible". En: *Les normes internationales du travail. Un patrimoine pour l'avenir*. Geneve: OIT, 2004.

(11) Intendencia Nacional de Inteligencia Inspectiva, Es un órgano con autoridad técnico normativo a nivel nacional, responsable de proponer y elaborar la Política Institucional, en materia de inspección de trabajo, así como los planes, normas y reglamentos emite directivas, lineamientos y mecanismos, establece los procedimientos en el marco de sus competencias (...), artículo 31, D.S. N° 007-2013-TR. Reglamento de Organización y Funciones - ROF de la Sunafil.

2.3. Articulación con los gobiernos regionales

Los gobiernos regionales en nuestro país tienen a su cargo la inspección de trabajo en sus respectivas jurisdicciones, hasta estos días si bien ya se creó la Sunafil, se está implementando aun durante el año 2014, sobre todo en Lima, y en las regiones tomará más tiempo debido a que su implementación será gradual, esto implicaría como señala la norma que los gobiernos regionales sigan en buena cuenta a cargo de la inspección en sus ámbitos territoriales, pero reducidas en su competencia sola a las microempresas⁽¹²⁾, y la fiscalización de otras empresas incluso en las regiones estará a cargo de la Sunafil, tema que podría generar un desconcierto, ante ello planteamos como alternativa que la inspección debe estar a cargo de una sola entidad en este caso la Sunafil debiendo derogar las normas que le confieren a los gobiernos regionales la potestad de controlar el trabajo en sus jurisdicciones, esto permitiría un control único y no tener la dicotomía actual, sin embargo y en tanto no se derogue dicha norma la Sunafil y los gobiernos regionales deben establecer y definir, temporalmente, niveles de coordinación y trabajo a efectos de realizar una adecuada inspección laboral y propiciar la formalización y el Trabajo Decente.

2.4. Ampliación del ámbito de aplicación a la economía informal y nuevas formas de empleo

Con relación a este punto debemos recordar que el Trabajo Decente, abarca no solo al trabajo formal sino también a la denominada economía informal, en ese sentido la inspección de trabajo también debe velar y fiscalizar por que el Trabajo Decente se cumpla no solo en el ámbito formal, sino también en el ámbito informal para ello, debe ampliar su accionar al trabajo autónomo y el ámbito informal, aplicando su función orientadora, fiscalizadora y de propuesta legislativa, en concordancia con el Convenio 81 de la OIT. En la mayoría de economías las personas con un contrato formal son un porcentaje menor, lo que quiere decir que un buen porcentaje de hombres y mujeres que trabajan lo hacen en la economía informal, sin condiciones aceptables y muy alejadas de lo que es el Trabajo Decente, en este sentido el accionar de la inspección laboral es importante porque extendería su actuación⁽¹³⁾ al trabajo en el sector informal, en su desarrollo la

(12) 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 los artículos de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo con relación a las microempresas sean formales o no (...), 2do párrafo del artículo 3 de la Ley N° 29981, Ley de creación de Sunafil.

(13) Artículo 7, Convenio OIT 150, Sobre la Administración del Trabajo. A fin de satisfacer las necesidades del mayor número posible de trabajadores, cuando lo exijan las condiciones nacionales, y en la medida en que la administración del trabajo no haya abarcado ya estas actividades, todo Miembro que ratifique

inspección podría comprender planes de formalización laboral, que incluyan los compromisos de formalizarse por parte de quienes se encuentran en el ámbito informal. Del mismo modo la inspección laboral entendida como señala el convenio 81 OIT, es dinámica y se adapta a los cambios de la sociedad, por ello debe extenderse a nuevas formas de producción y fenómenos laborales como, los grupos de empresa, transmisión de empresa, el teletrabajo, Trabajadores migrantes, etc.

2.5. Mejora de la capacidad de propuesta legislativa de la inspección laboral

El Convenio 81 OIT, en su artículo 3, nos indica que también es una función de la inspección del trabajo proponer modificaciones legislativas, necesarias o formular nuevas, en tanto el inspector de trabajo está en contacto directo con la realidad laboral y puede percatarse de los vacíos legales de forma directa, en ese sentido, se debe utilizar con mayor énfasis esta función, ahí donde el inspector laboral identifique hechos que deberían estar bajo la égida protectora del derecho del trabajo, debe actuar con iniciativa que permita superar los vacíos legales que se presentan en la aplicación de las normas legales vigentes. Así, por ejemplo, producto del avance de la tecnología y la globalización tenemos que cada vez se presenta de manera más frecuente una nueva forma de trabajar denominada el teletrabajo, y que no está contemplada de manera específica dentro del ámbito de inspección laboral, por lo que se puede plantear su regulación específica en dicha materia así como su tipificación como infracción laboral ante supuestos de vulneración de derechos laborales.

2.6. Propuesta para una verdadera carrera inspectiva

La Ley de inspección laboral del Perú, Ley N° 28806, establece solo tres niveles⁽¹⁴⁾ o categorías de inspector, iniciando con el cargo Inspector Auxiliar, teniendo la posibilidad de ascender a un segundo nivel de Inspector de Trabajo, y luego a Inspector Supervisor; estos tres escaños o categorías en realidad no configura

el presente Convenio deberá promover, gradualmente si fuera necesario, la ampliación de las funciones del sistema de administración del trabajo, a fin de incluir actividades, que se llevarían a cabo en colaboración con otros organismos competentes, relativas a las condiciones de trabajo y de vida profesional de determinadas categorías de trabajadores que, a efectos jurídicos, no se pueden considerar personas en situación de empleo, tales como: (a) los pequeños agricultores que no contratan mano de obra exterior, los aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas; (b) las personas que, sin contratar mano de obra exterior, estén ocupadas por cuenta propia en el sector no estructurado, según lo entienda este la práctica nacional; (c) los miembros de cooperativas y de empresas administradas por los trabajadores; (d) las personas que trabajan según pautas establecidas por la costumbre o las tradiciones comunitarias.

- (14) La carrera del inspector del Trabajo está conformado por tres grupos ocupacionales, correspondientes a los supervisores inspectores, inspectores del trabajo e inspectores auxiliares. Inciso 2.1, artículo 2 Reglamento de la Carrera del Inspector de Trabajo, D.S. N° 021-2007-TR.

una verdadera línea de carrera, al ser muy corta y restringida, máxime si la reciente creación de Sunafil, establece una estructura orgánica⁽¹⁵⁾ de distintos niveles y puestos de trabajo, a la cual el inspector de carrera no podría acceder, es por ello que la actual estructura debe ser superada y modificada o reemplazada por un línea de carrera verdadera, brindando la posibilidad al inspector laboral de ascender desde su ingreso como inspector auxiliar, pasando por la ocupación de cargos intermedios como subintendente, e intendente regional, hasta llegar al máximo cargo de Superintendente.

Otro aspecto importante es brindar la garantía de estabilidad laboral que señala el art. 6 del Convenio 81 de la OIT, contratando a los inspectores laborales bajo un único régimen laboral y que brinde estabilidad. Con la creación de la Sunafil se espera que esto termine y se uniformice o establezca un solo régimen de contratación de los inspectores de trabajo, siempre garantizando la estabilidad y derechos de los inspectores.

2.7. Aumento del número de inspectores laborales y capacitación del personal inspectivo

El número de inspectores está por debajo de los estándares, en tal sentido se debe lograr un número suficiente para garantizar el desempeño efectivo de sus funciones, así se requiere de la contratación de un mayor número de inspectores sobre la base mínima de 1 inspector por 20,000 trabajadores que es el promedio para economías en transición. Asimismo, se debe capacitar de manera permanente a los inspectores de trabajo⁽¹⁶⁾, mediante diplomados, maestrías, intercambio y pasantías internacionales, etc. a efectos de fortalecer sus conocimientos, logrando verdaderos especialistas en temas laborales y de seguridad y salud en el trabajo.

2.8. Mejora del sistema de cobranza coactiva

Es otro de los aspectos de problemática y que requiere un cambio y fortalecimiento, el sistema de inspección, aplica sanciones ante incumplimientos, es decir termina con la imposición de una multa, cuando hay incumplimientos a las normas laborales, no obstante esto ocurre que esta muchas veces no es ejecutada

(15) La Sunafil, para el cumplimiento de sus fines, cuenta con la estructura básica siguiente: a) Alta dirección: Consejo Directivo y Superintendente; b) Tribunal de Fiscalización Laboral; c) Órganos de Línea; d) Órganos de apoyo; e) Órganos desconcentrados. Artículo 7 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Sunafil.

(16) Los servidores de la Carrera del Inspector de Trabajo accederán al sistema de capacitación permanente, cuya política está a cargo de la dirección Nacional de Inspección (...) Inciso 5.1, y ss. Del artículo 5, Reglamento de la Carrera del Inspector de Trabajo, D.S. N° 021-2007-TR.

o su ejecución toma demasiado tiempo por lo que, no termina corrigiendo las conductas infractoras, debido a que su aparato de cobranza coactiva, no logra efectivizar las multas impuestas en plazos breves, dilatándose en el tiempo, y en otros otorgando facilidades de pago que implican pago en muchos meses, esto lamentablemente hace que algunas empresas prefieran ser multadas –en la idea que no se les cobrará o si esto ocurre será después de mucho tiempo– antes de cumplir con los derechos laborales, por ello que ante esta problemática se plantea reorganizar el sistema de cobranza coactiva, convirtiéndolo en un aparato dinámico y ágil, que implique acuerdos con institucionales para que las empresas infractoras, no puedan comercializar con el Estado, y se pueda decretar el embargo de las cuentas de sus cuentas y ser registradas ante las centrales de riesgos, de manera que la imposición de una multa por haber incumplido sea además de una afectación patrimonial una forma de disuasión o corrección de conductas atentatorias de los derechos laborales, porque se afecta en muchos casos derechos fundamentales y el Trabajo Decente. Cabe resaltar que muchas regiones del país tienen realmente agudizada esta problemática donde las deudas laborales por multas, no pueden ser ejecutadas, ante ello se hace necesario que la nueva inspección del trabajo establezca un sistema más apropiado de cobranza.

2.9. Mecanismos de coordinación intersectorial

La coordinación intersectorial, debe ser un punto que debe enfatizarse en el sistema inspectivo, debido a que los beneficios son diversos, así tenemos la obtención de mayor información y data adecuada para enfocar los puntos críticos y de mayor incidencia de incumplimientos, es posible lograr data respecto de empresas formales y de aquellas en proceso de formalización o creadas que cuentan con licencia de funcionamiento pero que no registran trabajadores, la cantidad de trabajadores asegurados, la cantidad de empresas que son microempresas, pequeñas empresas, etc. con lo cual se puede elaborar mejores planes y estrategias de actuación de la inspección del trabajo, por otra parte la cooperación intersectorial, también puede darse en temas vinculados, por ejemplo en materia de seguridad social, la inspección del trabajo ve el registro en la seguridad social, la SBS⁽¹⁷⁾ supervisa su pago, en el caso de trabajo infantil podemos observar que la cooperación intersectorial es necesaria, así se requiere la cooperación de Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, y la Inspección del Trabajo. En materia de seguridad y salud en el trabajo, también puede darse esta cooperación intersectorial, entre Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Energía y

(17) Superintendencia de Banca y Seguros.

Minas, Ministerio de Salud, Economía, etc. Por otra parte tenemos que también se puede usar la cooperación interinstitucional para lograr un efectivo cumplimiento de las multas impuestas por la inspección del trabajo, referidas líneas antes, al establecer convenios con las centrales de riesgo, contratistas a efectos de que las empresas que tienen deudas por multas figuren en dichos registros y en caso no hayan pagado las sanciones válidamente impuestas proceda incluso su exclusión del sistema de contrataciones con el estado en tanto asuman sus obligaciones pendientes. Esto contribuirá a lograr y mejorar la cultura de responsabilidad y respeto de derechos laborales.

2.10. Adecuada infraestructura y uso de herramientas tecnológicas para la inspección laboral

En cuanto a la infraestructura no es la ideal ni suficiente y adecuada, ante este hecho, la propuesta es dotar de adecuada infraestructura física: oficinas, mobiliario, equipos, etc. que cumplan estándares de calidad y seguridad y salud en el trabajo. Así también dotar a los inspectores de instrumentos técnicos necesarios para el cumplimiento de sus tareas especialmente en el área de seguridad y salud en el trabajo. La inspección de trabajo debe utilizar las diferentes herramientas tecnológicas que existe hoy en día, como la plataforma virtual, bases de datos, redes, la internet, etc., esto permite mejorar la comunicación con los usuarios⁽¹⁸⁾ y a la vez hacer más accesible y flexible, a efectos de recibir las denuncias e información estadística, logrando una inspección “virtual”, que proporcione información previa y coadyuve a desarrollar mejor la tarea inspectiva. Es por ello que en correlato con lo planteado por la OIT, se debe implementar una adecuada infraestructura con los medios tecnológicos necesarios a nivel nacional, contando con una base de datos adecuadamente disgregada, por sexo, salarios, lugar geográfico, etc. esto sería importantísimo para la adecuada elaboración de los planes anuales y estrategias de inspección así como proporcionar información confiable para la administración del trabajo en concordancia con el convenio 160 de la OIT⁽¹⁹⁾. Con

(18) Por ejemplo en Colombia se tiene el inspector virtual, una aplicación en la página web del Ministerio de Trabajo donde las personas pueden comunicarse con los inspectores y pueden presentar sus denuncias.

(19) Convenio 160 OIT sobre estadísticas del Trabajo, Artículo I, Todo Miembro que ratifique el presente Convenio se obliga a recoger, compilar y publicar regularmente estadísticas básicas del trabajo, que, según sus recursos, se ampliarán progresivamente para abarcar las siguientes materias: (a) población económicamente activa, empleo, desempleo, si hubiere lugar, y, cuando sea posible, subempleo visible; (b) estructura y distribución de la población económicamente activa, utilizables para análisis detallados y como datos de referencia; (c) ganancias medias y horas medias de trabajo (horas efectivamente trabajadas u horas pagadas) y, si procediere, tasas de salarios por tiempo y horas normales de trabajo; (d) estructura y distribución de los salarios; (e) costo de la mano de obra; (f) índices de precios del consumo; (g) gastos de los hogares o, en su caso, gastos de las familias y, de ser posible, ingresos de los

ello se llevaría también la protección de los derechos laborales a los lugares más recónditos del país donde exista una relación de trabajo, con lo que la inspección llegaría a un gran porcentaje de los ciudadanos que tienen un vínculo laboral, evidentemente esto implicará el incremento del número de inspectores acompañado del establecimiento de una adecuada infraestructura lo cual tendría como impacto un mayor Trabajo Decente.

2.11. Propuesta de modificación de la Ley General de Inspección del Trabajo

En relevante proponer: insertar el Trabajo Decente en las funciones y facultades de la inspección del trabajo. En esa perspectiva incluir en el artículo 3 de la Ley N° 28806 (Ley General de Inspección del Trabajo), y en el Reglamento de dicha Ley, este concepto que es fundamental y se basa en la dignidad de la persona, orientando de esta manera todo el sistema inspectivo en función de las dimensiones del Trabajo Decente, para legitimar el mismo y para su cumplimiento efectivo reduciendo de esta manera la inmensa brecha que existe entre las normas legales existentes y su cumplimiento efectivo. Finalmente, es importante recordar que la OIT señala que el concepto de trabajo Decente es un concepto en construcción y se ajusta a la naturaleza de cada país en ese sentido habiendo revisado la doctrina e investigado la realidad nacional es que postuló una definición sobre el Trabajo Decente, en los siguientes términos: “Trabajo Decente es aquel en el que la dignidad de la persona es respetada a plenitud, por consiguiente se respeta sus derechos fundamentales, se otorga a cambio un salario justo, se promueve la negociación colectiva y el diálogo social, se respeta la integridad y salud del trabajador, en los diferentes tipos de empresas, sean micro, pequeñas, medianas y grandes empresas o con independencia de la dimensión e ingresos económicos de las mismas”.

Para finalizar esta investigación la cual he resumido por los parámetros establecidos debo señalar que los aspectos relevantes y las propuestas desarrolladas constituyen quizá las más urgentes e importantes orientadas a la mejora de la inspección del trabajo para el logro del Trabajo Decente, no son las únicas ni es una lista cerrada pues las condiciones particulares de nuestro país así como el dinamismo económico y nuevas formas de producción implican que se pueden también generar nuevas formas y estrategias para cumplir finalmente la función de la inspección de trabajo siempre orientándola a la generación de mayor Trabajo Decente.

hogares o, en su caso, ingresos de las familias; (h) lesiones profesionales y, en la medida de lo posible, enfermedades profesionales; (i) conflictos del trabajo.

IV. CONCLUSIÓN

Una nueva inspección del trabajo debe afrontar y validar su eficacia confrontándose con la realidad, en ese sentido tenemos que la creación en el Perú de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral- Sunafil, una institución especializada, con autonomía funcional, administrativa y presupuestaria, cuya misión principal es la supervisión y fiscalización del cumplimiento de las normas laborales y de seguridad y salud en el trabajo a nivel nacional, que ya está en funcionamiento actualmente tiene el reto de lograr efectivamente los objetivos de la inspección del trabajo como una nueva inspección de trabajo, conforme lo indica el convenio 81 de la Organización internacional del Trabajo relativo a la Inspección del Trabajo.

En nuestro país, particularmente la fiscalización laboral tiene su propia compleja problemática que resolver, la forma de afrontarla debiera ser estableciendo líneas de acción como las señaladas en la presente investigación sobre la base del Trabajo Decente, buscando con la inspección del trabajo lograr que la dignidad de la persona se respete a plenitud, por consiguiente se respete sus derechos laborales fundamentales, se otorgue a cambio un salario justo, se promueva la negociación colectiva y el diálogo social, se respete la integridad y salud del trabajador, en los diferentes tipos de empresas, sean micro, pequeñas, medianas y grandes empresas o con independencia de la dimensión e ingresos económicos de las mismas. Con lo que finalmente se contribuirá a lograr ese equilibrio que tanto se anhela y busca entre empresa y trabajo, entre empleador y trabajador.

V. BIBLIOGRAFÍA

- APARICIO VALDÉS, Luis. *El pensamiento socioeconómico y jurídico de Luis Aparicio Valdez*. 1ª ed., AELE, Lima, 2011.
- ARCE ORTIZ, Elmer. *Derecho individual del trabajo en el Perú*. Palestra Editores, Lima, 2013.
- BALBÍN TORRES, Edgardo. *Trabajo decente: Diagnostico Nacional Perú*. Red Laboral Andina - RELA, Programa Laboral de Desarrollo - PLADES.
- BECOND, David y otros. "Siete indicadores para medir el Trabajo Decente. Comparación Internacional". En: *Revista Internacional del Trabajo*. Volumen 122, N° , Ginebra, 2003.
- BLASCO PELLICER, Ángel y GARCÍA RUBIO, María. *Curso de Derecho Administrativo Laboral*. Editorial Tirat lo Blanc.

- BOZA PRÓ, Guillermo. *La Inspección Laboral como mecanismo de protección de la libertad sindical en el Perú*.
- CABERO MORÁN, Enrique. *El Rol constitucional de la Administración Laboral y su función de garantía del respeto de los derechos laborales*. Guía de Clase 2013.
- CANESSA MONTEJO, Miguel. *Los Derechos Humanos laborales en el derecho internacional*. Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2006.
- CASTILLO, Santiago. *Estado y relaciones de trabajo en la Europa del siglo XX*. Grupo Editorial Cinca S.A., Madrid, 2007.
- CIUDAD REYNAUD, Adolfo. “Un nuevo modelo de la inspección del trabajo en el Perú”. En: 3^{er} Congreso Nacional de La Sociedad Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Chiclayo, 2008.
- CORNEJO ESPINOZA, Carlos Alberto. *El Trabajo Decente en el Perú*. Tesis para optar el grado de magister - PUCP, 2010.
- DÍAZ MAX, Louis. *Organización y funcionamiento de los servicios de inspección de trabajo en América Latina*.
- ESPINOZA, Malva. *Trabajo Decente y protección social. Eje para la acción sindical*. Oficina Internacional de Santiago, 2003.
- FIELS, Gary. “El Trabajo Decente y las Políticas de Desarrollo”. En: *Revista Internacional del Trabajo*. N° 2, volumen 122, OIT, Ginebra, 2003.
- GAMERO REQUENA, Julio H. “El Trabajo Decente en el Perú, una mirada al 2011”. En: *Soluciones Laborales*. N° 58, octubre de 2012.
- LEE, Eddy. “Mundialización y normas del trabajo. Puntos del debate”. En: *Revista Internacional del Trabajo*. Volumen 125, Numero 2, Ginebra, 1997.
- MALDONADO MUJICA, Enrique. *Derechos Laborales y Acuerdos de Libre Comercio*. Lima, marzo de 2008.
- MASTROPASQUA, Rafael. “La Inspección de trabajo en la República de Argentina”. En: *Inspección del Trabajo para el Siglo XXI*. Santiago de Chile, 2010.
- MERCADER UGINA, Jesús. *Derecho Administrativo Laboral*. Guada Impresores, Valencia 2004.
- NEVES MUJICA, Javier. *Introducción al Derecho del Trabajo*. Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2009.
- PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel Carlos. “El nuevo espacio funcional de la Inspección del Trabajo: Reflexiones Críticas”. En: *Libro Derecho del Trabajo y Razón Crítica*. Salamanca, 2004.
- RENDÓN VÁSQUEZ, Jorge. *Derecho del Trabajo. Teoría General I*. Grijley, Lima, Perú, 2007.

- ROMERO MONTES, Francisco Javier. “La Ley federal de México y la legislación Peruana”. En: *Boletín ADAPT*. University Press, 2013; *La Jubilación en el Perú*. Lima, 1993.
- SACO, Raúl. “Clausulas sociales en los tratados internacionales de comercio”. En: *V Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. 1ª ed., Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Lima, 2001.
- SAMAMÉ MORANTE, Raúl. *Jurisprudencia y Doctrina Constitucional Laboral. Tribunal Constitucional*. Palestra Editores, Lima, 2006.
- SERRANO DÍAZ, Luis Alberto. “La Inspección Laboral y su Problemática en el Perú”. En: *Soluciones Laborales*. Año 6, número 65, Gaceta Jurídica, Lima, 2013.
- SOMAVIA, Juan. *Trabajo Decente*, Memoria del Director General, OIT, 1999.
- TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge y RODRIGUEZ GARCIA, Fernando. *Manual de Fiscalización Laboral*. Gaceta Jurídica, Lima, 2014.
- UGARTE CATALDO, José Luis. “La inspección del trabajo en Chile Vicisitudes y desafíos”. En: *Revista latinoamericana de Derecho Social*. N° 6, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, enero-junio de 2008, .
- ULLOA MILLARES, Daniel. “La Inspección Laboral en Lima: Sugerencias para su mejoría”. En: 3er. Congreso Nacional de La Sociedad Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Chiclayo, 2008.
- VEGA RUIZ, María Luz. *La Reforma Laboral en América Latina: 15 años después*. Oficina Internacional del Trabajo, Lima, OIT, 2006.
- VERA JATOBA. *Inspección del trabajo en el marco de la modernización de la administración del trabajo*. Oficina regional para América Latina y el Caribe Proyecto CIMA OIT, Chile, 2002.
- VILLAVICENCIO RIOS, Alfredo y otros. *Trabajo Decente: Diagnostico subregional Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú*. Red Laboral Andina - RELA. Programa Laboral de Desarrollo- PLADES. Lima 2010.
- WEIL, David. *Un Planteamiento Estratégico de la Inspección del Trabajo*. Organización Internacional de Trabajo 2008.