Tan importante como la reforma normativa y las instituciones jurídicas que incorpora a la legislación interna, es la gestión administrativa de la inspección y el cuerpo de inspectores que la va a aplicar.

Este es precisamente el fundamento de la idea de sistema y de su funcionamiento integrado, "*como concepto holístico coherente pero al mismo tiempo flexible que contiene elementos como integración administrativa, integración de procedimientos, e integración técnica (de carácter multidisciplinario)*[3]" y recoge uno de los cambios trascendentes que ha incorporado la Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT) desde octubre de 2006, según la cual el sistema integrado de inspección es un sistema único, polivalente e integrado a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo[4]. Ya el Convenio 81 de la OIT, Convenio relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio, ratificado por el Perú a través de la Resolución Legislativa N° 13284 (1/2/1964) reconoce que todo miembro de la OIT que haya ratificado el Convenio "*deberá mantener un sistema de inspección del trabajo*".

En efecto, la LGIT creó el Sistema de Inspección del Trabajo, "*constituido por el conjunto de normas, órganos, servidores públicos y medios que contribuyen al adecuado cumplimiento de la normativa laboral (...) y cuantas materias le sean atribuidas*"(Art. 1°) con principios ordenadores que le son propios, es decir, comprende diferentes elementos que deben operar en conjunto. Al tiempo de crear el SIT, se modificó sustancialmente el procedimiento de inspección distinguiendo entre la investigación a cargo del inspector de trabajo y el procedimiento sancionador que instruye la administración para la revisión y pronunciamiento sobre la infracción y la respectiva sanción. Es en la etapa de investigación en la que se reflejan las facultades del inspector de trabajo, su autoridad y decisión para la calificación jurídica de los hechos verificados, incluyendo la atribución de asignar plazos, o dictar medias inspectivas luego de la calificación de la infracción. En términos legales, el inspector de trabajo tiene la atribución para calificar un hecho, dictar medidas inspectivas, requerir su cumplimiento por el empleador y proponer una sanción.

La inspección constituye uno de los ejes centrales en una política pública de cumplimiento laboral y de tutela a través de la vigilancia y del asesoramiento técnico a empleadores y trabajadores para la prevención de riesgos y de incumplimientos. Aunque su competencia es de carácter administrativo – se convierte en judicial cuando se revisa ex post la decisión administrativa - los casos sometidos a su decisión originan un pronunciamiento sobre la aplicación de la ley al caso concreto, convirtiéndose así en un canal de atención de los reclamos y en un verdadero mecanismo de prevención y solución de conflictos laborales. Los trabajadores pueden recurrir al Poder Judicial antes o después de la inspección, sea con una acción directa en vía de demanda judicial o en una revisión de las decisiones administrativas en el procedimiento de inspección a través de una acción contencioso administrativa.

(3) ALBRACHT, Gerd. Sistemas integrados de inspección del trabajo: la estrategia de la OIT. En Educación Obrera. Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo. Ginebra. OIT. N| 140-141, Julio – diciembre. 2005. Página 73.

(4) Como se recoge en el artículo 1 y en el Título I sobre el "Sistema de Inspección del Trabajo" en la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, del 22 de julio de 2006, en vigencia a partir del de octubre de 2006. En el mismo sentido, el artículo 18 de la LGIT señala que "*el sistema de inspección del Trabajo se organiza con sujeción a los principios de sistema único, polivalente e integrado en dependencia directa de la Autoridad Central de Inspección.*"

Como consecuencia de esta autoridad y actuación, la inspección se convierte en un poderoso instrumento de prevención, de conocimiento de la realidad laboral, de acercamiento del Estado a los actores sociales, de solución de irregularidades, al tiempo que su efectividad brinda legitimidad a la legislación sustantiva que aplica y a través de la visita tiene una influencia directa en las relaciones laborales[5]. Desde esta perspectiva, la inspección es un mecanismo de orientación, de control del cumplimiento, de tutela y de solución de conflictos.

El presente trabajo se dirige a destacar un aspecto de la reforma de la inspección en el Perú, básico en la determinación de sus límites y alcances en el curso de casi dos años de su aplicación[6]: los criterios del inspector de trabajo en el ejercicio de sus facultades de supervisión y calificación del cumplimiento laboral.

En primer lugar, se revisará la atribución legal de decisión de los inspectores de trabajo en la investigación, pues además de las facultades que establece el Convenio N° 81, la LGIT reconoce determinadas atribuciones a los inspectores de trabajo tanto en la visita de inspección como en la determinación de las medidas inspectivas que dependen del criterio del inspector y cuyo ejercicio incide directamente en la efectividad y reconocimiento de la inspección. En realidad, la decisión del inspector tiene un marco legal y al mismo tiempo una gran dosis de calificación personal, sin perjuicio del procedimiento sancionador que se inicie una vez concluida la investigación. En nuestra opinión, aunque los inspectores tienen flexibilidad en su actuación, hay diferentes aspectos que influyen y a los que deben ajustar su decisión: (i) las facultades legales que le han sido reconocidas, (ii) el modelo generalista que le atribuye una competencia general a la inspección y al inspector, (iii) los principios rectores de la inspección con base en la Constitución, en el Convenio 81 y en la propia LGIT, (iv) los requisitos lógicos y legales de las actas de infracción en relación con los hechos comprobados; y (V) la actuación e instrucciones de la Autoridad Central de Inspección (vi) la división territorial de competencias de modo que los inspectores requieren unificación de criterios e instrumentos idóneos para tal fin.

En segundo lugar, las estadísticas desde el inicio de la aplicación de la LGIT muestran la progresiva utilización de las mayores facultades de los inspectores y ponen en evidencia que la inspección del trabajo es recurrida por determinados tipos de reclamos utilizándose la inspección para la solución del conflicto o de situaciones irregulares o de prevención de conflictos con la presencia del inspector de trabajo. En la práctica, la inspección es un mecanismo de prevención y solución de conflictos en sede administrativa.

(5) De mejora "*inmediata*" a través de la visita del centro de trabajo como un momento único de control de la norma laboral en sus diferentes aspectos, califica con precisión **VEGA RUIZ**, Maria Luz. Administración del Trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina. El papel central de la inspección del trabajo. Inédito. En proceso de publicación. Organización Internacional del Trabajo. 2008.

(6) La LGIT entró en vigencia en octubre de 2006. La preparación y programación de actividades del nuevo sistema de inspección, la puesta en práctica de un programa de estadísticas en Lima y en algunas regiones, así como la creación de sistema de estadísticas a nivel nacional requirió los meses de octubre y noviembre de 2006. Las primeras inspecciones de aplicación de la nueva ley fueron de asesoría técnica a partir de noviembre de 2006.

2. EL FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE INSPECCIÓN Y DE LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO

La inspección representa una atribución estatal de control administrativo del cumplimiento de la ley, que *"se materializa, en general, en el establecimiento de contactos, de vínculos, de la Administración con la realidad, en la que aquella adopta una conducta activa de comprobación de la adecuación del ser al deber ser, esto es, orientada a la supervisión de aquella realidad"*(7). Como tal se ejerce un servicio público, como lo reconoce el Convenio N° 81, Convenio sobre la Inspección del Trabajo en la industria y el comercio; el Convenio N° 129, Convenio relativo a la inspección del trabajo en la agricultura y se desarrolla a través de los Ministerios de Trabajo en concordancia con el Convenio N° 150.

Estas competencias se encuentran incorporadas en la legislación interna de los países convirtiéndose en políticas públicas asumidas por cada Estado en los Ministerios de Trabajo, que están sujetas a las prioridades del Estado, a los recursos asignados a los Ministerios para el cumplimiento de estas funciones.

En tal sentido, las experiencias de mejora de los sistemas de inspección se vinculan directamente al fortalecimiento de las instituciones del Estado y al mejoramiento de los servicios públicos que se brinda a los ciudadanos. A la inversa, un Estado que no tiene un servicio público eficiente no goza de credibilidad y está sujeto a la crítica ciudadana. Por ello, en estos casos, el fortalecimiento de la inspección va indisolublemente ligada al fortalecimiento de la institucionalidad, del servicio público y de los Ministerios de Trabajo.

En efecto, las experiencias de reforma del Estado que se han producido en nuestros países tienen una incidencia directa en la inspección del trabajo, sea con la reorganización de las instituciones y procedimientos, la reducción de personal y redefinición de sus funciones, incidiendo en la determinación de políticas de inspección, en su organización y eficacia.

En la actualidad, la inspección del trabajo ha cobrado una notable importancia a nivel mundial. Hay una variedad de razones que sustentan las experiencias de reforma y de fortalecimiento de los sistemas de inspección en los países de América y en el mundo, y a su vez generan nuevos requerimientos a la inspección en cuanto a su función, competencia y actuación.

En America, expresa JATOBA, *"existen diversos procesos y experiencias de modernización de los sistemas de inspección del trabajo en el continente que reflejan una preocupación generalizada"* de modernización. Y agrega, que *"cada una de ellas responde a puntos de partida, estados de desarrollo económico y social, historias y contextos absolutamente distintos y por ende experiencias cuyo valor dependerá respecto del avance logrado sobre su propia performance, mas que en términos comparativos."*(8)

(7) **GONZALES BIEDMA, Eduardo.** La inspección del trabajo y el control de la aplicación de la norma laboral. ARANZADI Editorial. España. 1999. página 34.

(8) Pasa revista a las experiencias de Argentina, Canadá, Chile, Costa Rica, Estados Unidos, México, República Dominicana y Venezuela. **JATOBA, Vera.** Inspección del Trabajo en el marco de la modernización de la Administración del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo. N° 148. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Proyecto CIMT-OIT.

Las reformas en los sistemas de inspección se vinculan a los cambios producidos en la organización del trabajo y en la legislación sustantiva y procesal del trabajo, la apertura comercial de los mercados y economías nacionales, los tratados de libre comercio, generan nuevas políticas y respuestas estatales en cuanto a la inspección del trabajo y en general al cumplimiento laboral que se incorpora como fundamento de una política laboral, económica y de desarrollo social.

Por otro lado, diferentes acuerdos comerciales celebrados por Estados Unidos de América contienen capítulos laborales en los que se acuerda la garantía de los derechos mínimos laborales internacionalmente reconocidos y la fiscalización de la legislación laboral para garantizar la aplicación de la legislación interna y que esta no sea utilizada como un mecanismo de promoción del comercio o la inversión a través de la reducción de la protección laboral.(9)

La experiencia del CAFTA DR ha generado en Centroamérica diferentes compromisos estatales y medidas concretas y progresivas dirigidas a promover una cultura de cumplimiento de las normas laborales y fortalecer la administración del trabajo(10), en la que la modernización de la inspección del trabajo aparece como un elemento central. Esta obligación también se incorpora en los Tratados de Libre Comercio de Chile, Singapur, Jordania, Marruecos.(11)

Hay además nuevos retos de la inspección que deben tener una respuesta rápida, originados, como indica VON RICHTHOFEN en el crecimiento de nuevas tecnologías, nuevos riesgos laborales, la fragmentación del mercado de trabajo que se aprecia en la organización económica y en la estructura empresarial como por ejemplo en la subcontratación de servicios, y una debilidad de los actores sociales generada por la apertura del comercio y la reducción de la actividad sindical, todos ellos dentro de un contexto de globalización(12). En realidad, la globalización marca un cambio tan radical que las instituciones jurídicas y sociales deben ser redefinidas para atender los efectos que origina, especialmente por la necesidad de garantizar la atención de la protección social.

En un contexto de cambios en el mundo del trabajo, que van a continuar se hace necesario como lo plantea la OIT "aumentar la protección de los trabajadores, lo cual requiere a su vez un reconocimiento específico de las responsabilidades mas complejas de la inspección del trabajo y de la necesidad de definir el alcance de las necesidades de los trabajadores, el mandato y las prioridades. Es también fundamental que la inspección sea

(9) Al respecto, nos remitimos a nuestro trabajo Cumplimiento Laboral y Comercio Internacional. A propósito del Tratado Libre Comercio. Ponencia presentada al Primer Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. SPDTSS. 2004. página 93 y siguientes.

(10) Como se establece en el documento conocido como Libro Blanco: "La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana. Construyendo el progreso: Reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades". Se identificaron como prioridades regionales y recomendaciones en cuanto a la organización y recursos de los Ministerios de Trabajo, la Administración de la Justicia Laboral, Género y Discriminación, peores formas de trabajo infantil y fomento de una cultura de cumplimiento.

(11) A título de información sobre los contenidos de los TLCs véase GARCIA, Fernando. Obra citada. Página 92-93.

(12) **VON RICHTHOFEN, Wolfang.** La inspección del trabajo. Guía de la Profesión. Colección Informes OIT. N° 65. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid 200. páginas 91 y siguientes.

fuerte e imparcial, esté informada, adecuadamente dotada de recursos, organizadas y dirigida y capaz de adaptarse a los cambios y capacitada para cumplir con su cometido." (13)

Más aún otro de los desafíos de la inspección del trabajo es la supervisión de las relaciones laborales en la informalidad, de modo que pueda ser reconocida la protección de derechos laborales y de seguridad social, problemática que no es exclusiva de la materia laboral sino que comprende falta de formalidad de otras reglas, incluyendo las tributarias, comerciales, etc.(14) En el campo de la formalidad laboral la inspección y la administración del trabajo deben extender su actuación, de modo que "*servicios de inspección deben tener la competencia funcional y organizarse de tal manera que cubran la vigilancia del cumplimiento de todas las disposiciones legales*,(15) relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión".

3. EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LOS INSPECTORES DE TRABAJO

El Perú no ha sido la excepción a las experiencias de reformas y fortalecimiento de la inspección del trabajo y de la Administración del Trabajo. No se originan en estricto por la celebración del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América y el Perú, aprobado en diciembre de 2007, aunque este originará un requerimiento de cumplimiento efectivo de las normas laborales que debe impulsar la inspección del trabajo y al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo(16).

Los cambios centrales comprenden todos los aspectos que conforman el sistema de inspección: la distinción entre la actuación de investigación y el procedimiento sancionador, el reconocimiento de la función de asesoría técnica de la inspección, el establecimiento de un estatuto de los inspectores de trabajo, una gestión administrativa y una nueva organización de la inspección (planificación, publicidad, información estadística, entre otros). Precisamente la existencia de un nuevo procedimiento de inspección determina una actuación diferente y mayores facultades de los inspectores de trabajo, por lo que algunas de estas adquieren relevancia y aplicación con el nuevo procedimiento de inspección.

En efecto, el Convenio No 81, Convenio relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio reconoce que todo miembro de la OIT que haya ratificado el Convenio "*deberá mantener un sistema de inspección del trabajo*". Establece que el sistema de inspección estará encargado de velar por el "*cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores*", así como "*facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir con las disposiciones legales*". Recoge facultades de los inspectores de trabajo incluyendo las atribuciones para adoptar medidas de aplicación inmediata en caso de peligro para la vida y salud de los trabajadores (Art. 13), además de la constitución de una

(13) Conferencia Internacional del Trabajo. 95ª reunión, 2006. Obra citada. Página 123.
(14) Como anota DAZA, el sistema de inspección debidamente dotado de recursos, debe extender sus actuaciones a todos los establecimientos, en todos los sectores, para hacer realidad los derechos de los trabajadores. **DAZA PEREZ, José Luis.** Economía Informal, trabajo no declarado y Administración del Trabajo. Documento N° 9. Dialogue. Junio 2005. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. Página58.
(15) Obra citada. Página 59.
(16) Véase nuestro artículo TLC y cumplimiento Laboral. Análisis Laboral. AELE. Enero 2008.

autoridad central (Art. 4), un estatuto de los inspectores (artículo 6°) y reconoce la facultad discrecional de los inspectores de trabajo de advertir y aconsejar, en vez de iniciar un procedimiento. (Art.17.2). Estas atribuciones ya se encontraban reconocidas en el Convenio 81 por lo que han sido aplicables a partir de su ratificación por el Perú en 1960.

La LGIT contiene un conjunto de atribuciones que consolida las facultades contenidas en el Convenio 81 y aquellas que se derivan de la aplicación del nuevo procedimiento de inspección. Como expresan TOYAMA y UGAZ, la LGIT "*contiene un elenco abierto de facultades y prerrogativas de los inspectores que tienen su fuente en el Estado Social de nuestro sistema jurídico y que importa la necesidad del Estado de intervenir en las relaciones laborales dado el carácter, además, protector o tuitivo del Derecho Laboral*".(17)

En adición a este fundamento, las mayores atribuciones, la flexibilidad en la decisión que tiene el inspector y la autoridad en la decisión de medidas inspectivas, no proviene exclusivamente del Convenio 81 sino del procedimiento de inspección en el que en la investigación debe calificarse la infracción y la apertura que tiene la LGIT en un modelo generalista que se basa en la actuación del inspector de trabajo para la calificación de la infracción. En este sentido, la aplicación de estas facultades depende del criterio del inspector que debe sustentar debidamente su decisión. No obstante, las medidas inspectivas solo estarán sujetas a una revisión y eventual cuestionamiento en el procedimiento sancionador, es decir, una vez concluida la investigación y cuando el inspector extienda el acta de infracción.

3.1. Las facultades de los inspectores de trabajo.- Una primera referencia a las facultades de los inspectores de trabajo proviene de su reconocimiento expreso en el aludido Convenio 81. Las facultades reconocidas en el Convenio 81 son de ingreso libre a los establecimientos, ingreso de día y de noche a cualquier lugar en el que exista un motivo razonable para someterlo a inspección, la realización de cualquier prueba, investigación o examen que consideren necesario para cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente, incluyendo interrogatorios, presentación de libros y documentación, colocación de avisos, tomar muestras de substancias y materiales (Artículo 12).

Estas facultades han estado contempladas en la legislación peruana con el Decreto Supremo N° 004-96-TR, sigue en la LGIDT y también la LGIT (artículo 5°). No obstante, la LGIT tiene particularidades con relación al interrogatorio a cargo del inspector que puede realizarlo de la forma que estime más conveniente a efectos de guardar la confidencialidad y evitar las represalias del empleador, habilitando la entrevista individual con el trabajador y sin presencia del empleador. Además se detalla la documentación que puede ser objeto de petición al empleador.

Una comparación de las facultades del inspector de trabajo partiendo del Convenio 81 y en las normas vigentes en el Perú desde el Decreto Supremo N° 004-96-TR, la Ley General de Inspección y Defensa del Trabajador (Decreto legislativo N° 910 del 17.03.01) como en la actual Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806, muestra un reconocimiento de las mismas facultades a los inspectores en concordancia con el Convenio 81. No obstante, la LGIT, además desarrollar en detalle las facultades ya establecidas, regula

(17) Comentando el artículo 5° de la LGIT sobre facultades del inspector. **TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge y UGAZ OLIVARES, Mauro.** Comentarios a la Ley General de Inspección del Trabajo. Análisis artículo por artículo. Gaceta Jurídica. Lima. Junio 2008. Página 61.

concretamente la aplicación de las medidas inspectivas que se aplican en el nuevo procedimiento de inspección.

3.2. Las facultades del inspector vinculadas al procedimiento de inspección.- En el procedimiento de inspección se habilita al inspector, en su caso, una vez finalizadas las diligencias inspectivas, a adoptar, cualesquiera de tres medidas, además de otras de aplicación inmediata. Estas medidas dependen de la decisión del inspector y que algunas de ellas encuentran referencia directa en el Convenio 81 y en la legislación anterior, pero es la primera vez y con ocasión del nuevo procedimiento de inspección, que puede examinarse en conjunto su aplicación y actuación:

- *Aconsejar y recomendar* la adopción de medidas para promover el mejor y más adecuado cumplimiento de las normas sociolaborales. En realidad, esta es una medida que ya se encontraba prevista en el Convenio 81 cuando se indica que los inspectores de trabajo tendrán la facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento (Art. 17.2. Convenio 81). Adviértase que corresponde al inspector decidir de modo discrecional entre una advertencia y recomendación y el inicio de un procedimiento.
- La *advertencia* al sujeto responsable, en vez de extender acta de infracción, cuando las circunstancias del caso así lo ameriten, y siempre que no se deriven perjuicios directos a los trabajadores, facultad que se encontraba prevista en el Convenio 81 (Art. 17.2) y por tanto en la legislación nacional. En este caso, se verifica una infracción pero el inspector decide no extender un acta de infracción e iniciar un procedimiento sancionador sino hacer una advertencia, que puede ser nuevamente objeto de revisión. La ley establece como criterio para la advertencia que no se deriven perjuicios directos a los trabajadores.
- El *requerimiento* al sujeto responsable para que en un plazo determinado adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa, o realice modificaciones que sean precisas en las instalaciones, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la salud o la seguridad de los trabajadores. Aquí se trata de dos supuestos: la infracción en la normativa socio laboral y en las disposiciones de seguridad y salud en el trabajo.

Con mayor desarrollo el Reglamento de la LGIT regula los supuestos a que se refieren estas tres medidas, e incluso establece un mecanismo de seguimiento e instrucción a cargo de la Autoridad Central de Inspección (arts. 18, 20 y artículo 21). En el caso de las medidas de requerimiento, el reglamento precisa que son órdenes dispuestas para el cumplimiento de las normas socio laborales y de seguridad y salud en el trabajo. Con la modificación introducida por el Decreto Supremo Nº 019-2007-TR (1/9/2007), se establece que estas medidas pueden consistir en una orden de registro en planillas, se abone las remuneraciones y beneficios laborales pendientes de pago, se establezca que un contrato de trabajo sujeto a modalidad es a plazo indeterminado y la continuidad de un trabajador cuando corresponda, la paralización o prohibición inmediata de trabajo o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales. En este artículo se recogen supuestos de la aplicación concreta de las atribuciones del inspector de trabajo, que reflejan una calificación jurídica

de los hechos, la aplicación de la ley y la aplicación del principio de primacía de la realidad, cuando corresponda.

Así, la norma reglamentaria de setiembre de 2007 refuerza las facultades del inspector recogidas de modo general en la LGIT y delimita supuestos concretos de órdenes del inspector, que deben ser ejecutadas pues las medidas de requerimiento (también las de advertencia) no son susceptibles de impugnación salvo en el procedimiento sancionador que se inicia luego de concluida la investigación. (Art. 20 Rgto).

Luego de la aplicación de alguna de estas medidas el inspector puede iniciar al procedimiento sancionador mediante la extensión de las actas de infracción o de infracción por obstrucción a la labor inspectiva. Según el artículo 17 del Rgto de no haberse atendido la medida inspectiva, se extenderá el acta de infracción, que está constituida por un informe de las actuaciones respectivas que debe cumplir requisitos. No obstante, el acta de infracción es posterior a la decisión y aplicación de las medidas inspectivas.

El procedimiento precisamente se divide en la etapa de investigación en la que el inspector investiga, comprueba y puede ordenar las medidas inspectivas y la etapa del procedimiento sancionador, en la que no participa el inspector, pero que por las actuaciones y órdenes dictadas se predetermina el curso del expediente. En efecto, en el procedimiento sancionador deberán tomarse en consideración las comprobaciones efectuadas, las pruebas, y el informe del inspector que precisamente debe hacer un recuento y una sustentación de los fundamentos de las decisiones y órdenes dispuestas.

Adviértase entonces como a través de las medidas el inspector decide el tratamiento del caso particular y califica los hechos producidos. Lo que interesa advertir es cuales son los criterios de esa calificación con los que cuenta el inspector, pues la ley y el reglamento solo establecen atribuciones y reglas generales.

Cuadro N° 1

ÓRDENES DE INSPECCIÓN POR MESES, SEGÚN ACCIONES
2007

ACCIONES / MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO	ENERO		FEBRERO		MARZO		ABRIL		MAYO		JUNIO		JULIO		AGOSTO		SETIEMBRE		OCTUBRE		NOVIEMBRE		DICIEMBRE		TOTAL		TOTAL 2007
	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA* 42.16%	NAC 57.84%	
I.-ÓRDENES DE INSPECCIÓN DE PROCEDENCIA EXTERNA E INTERNA																									25,715		
- Órdenes de Inspecciones Reglaresas	1,487	2,205	1,884	1,847	1,287	2,308	1,964	1,735	1,427	2,894	1,246	1,722	3,324	2,729	899	2,956	1,060	3,219	963	2,124	1,148	1,874	2,259	1,513	25,108		40,823
- Órdenes de Inspecciones en Trámite	67	714	101	671	82	673	95	782	84	890	139	862	2,041	1,268	90	803	81	1,142	132	1,180	219	1,211	368	993			11,831
- Órdenes de Inspecciones Cerradas	1,300	1,202	1,883	1,181	1,208	1,207	843	1,118	1,033	1,364	1,176	1,081	1,388	1,303	790	1,211	919	1,063	831	960	1,368	1,245	1,007	1,175			12,333
II.-TRABAJADORES AFECTADOS																											
- Hombres	15,918	9,480	8,271	8,564	7,786	13,920	6,820	12,144	16,272	17,702	20,423	15,448	13,471	15,903	6,207	15,531	8,140	11,761	5,246	8,984	22,181	14,932	6,714	16,843			160,345
- Mujeres	4,631	1,715	3,531	2,918	3,962	3,765	1,702	1,099	7,900	1,272	5,389	2,776	5,829	3,239	3,775	3,836	4,129	2,273	1,803	1,720	10,143	2,411	4,178	2,402			46,095
- Menores	2	1	1	3	1	4	1	1	1	14	1	11	1	6	1	1	15	4	12	8	1	15	1	24			159
- Discapacitados				6		1				7			2														13
- Extranjeros	4						4					2						4						3			33
III.-ACTUACIONES INSPECTIVAS																											
- Visitas Inspectivas al Centro de Trabajo	1,734	1,453	2,807	1,847	2,346	2,324	2,174	1,692	2,541	1,847	2,041	1,672	2,615	3,265	1,784	1,640	1,970	3,202	3,878	3,198	3,294	2,456	1,827	2,099			53,487
- Requerimientos de Comparecencia	164	820	424	845	985	1,190	530	833	794	1,143	740	1,283	994	1,426	985	1,287	23	1,277	930	1,178	677	1,377	231	1,135			20,243
Comparación de datos		702		533		889		854		897		623		2,274		552		482		963		1,087		794			8,705
IV.-MEDIDAS INSPECTIVAS																											
- Advertencias	111	25	208	12	180	34	87	27	75	30	164	49	237	34	81	33	45	82	10	29	205	75	28	42			2,085
Recomendaciones		59		78		36		43		53		127		73		27		24		36		54		13			701
- Requerimientos	1,616	459	1,344	351	1,974	484	1,959	275	2,078	862	1,288	340	2,437	498	1,104	479	1,757	841	1,115	610	854	598	428	435			21,038
V.-MATERIAS INSPECCIONADAS																											
TRABAJO	1,382	4,358	1,357	1,473	1,407	1,546	1,679	1,720	1,066	2,131	1,273	2,333	5,317	2,429	850	2,440	1,004	2,228	1,948	3,173	1,629	2,515	1,302	2,375			42,843
SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	34	38	185	162	48	285	111	142	279	75	361	54	36	81	42	75	72	192	87	114	54	141	71	77			3,494
TRABAJO DE ADOLESCENTE	11	47	11	23	36	11	24	12	5	15	9	12	19	5	105	25	53	14	105	14	260	7	29	4			1,094
EMPLEO	25	207	450	65	270	154	16	107	209	77	196	135	27	-	15	7	4	8	23	8	33	3	7	1			2,175

FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO
SISTEMA SIIT - LIMA SEDE CENTRAL
OFICINA DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA/ OFICINA DE ESTADÍSTICA
ELABORACIÓN PROPIA
* DATOS LIMA SEDE CENTRAL
**DATOS DE NIVEL NACIONAL, NO INCLUYEN LIMA SEDE CENTRAL

Cuadro N° 2

ÓRDENES DE INSPECCIÓN POR MESES, SEGÚN ACCIONES
I SEMESTRE 2008

(CIFRAS PRELIMINARES)

ACCIONES / MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO	ENERO		FEBRERO		MARZO		ABRIL		MAYO		JUNIO		TOTAL		
	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA* 42.18%	NAC 57.82%	TOTAL
I.- ÓRDENES DE INSPECCIÓN DE PROCEDENCIA EXTERNA E INTERNA															
- Órdenes de Inspecciones Reglaresas	1,824	2,001	2,187	1,829	1,666	2,160	1,208	2,266	1,411	2,116	1,389	2,538	8,883	12,980	22,843
- Órdenes de Inspecciones en Trámite	293	1,400	875	1,091	511	1,867	215	1,519	260	1,543	722	1,985			11,831
- Órdenes de Inspecciones Cerradas	1,331	894	1,492	705	1,355	833	993	894	1,151	764	667	1,062			12,333
II.- TRABAJADORES AFECTADOS															
- Hombres	22,220	11,500	10,937	9,388	8,867	9,948	3,407	13,764	19,923	20,555	4,422	21,324			160,345
- Mujeres	11,507	1,638	8,603	1,006	4,012	1,481	2,020	4,993	3,283	4,492	1,222	3,456			46,095
- Menores	19	-	-	14	27	18	8	19	-	26	29	45			159
- Discapacitados	-	1	-	2	9	-	-	-	-	-	-	1			13
- Extranjeros	-	1	-	1	27	-	-	-	-	-	3	1			33
III.- ACTUACIONES INSPECTIVAS															
- Visitas Inspectivas al Centro de Trabajo	6,082	2,150	4,394	1,849	3,845	2,606	4,005	2,096	3,232	2,338	2,825	2,552			26,977
- Requerimientos de Comparecencia	1,825	1,424	1,216	1,243	1,008	1,361	1,230	1,341	682	1,607	875	1,708			15,520
Comparación de datos		604		593		625		501		1,347		1,037			5,607
IV.- MEDIDAS INSPECTIVAS															
- Advertencias	58	45	17	45	41	61	6	55	35	94	-	126			584
Recomendaciones		19	-	15		55		42		52		47			229
- Requerimientos	1,164	387	978	397	912	495	609	474	372	537	329	555			7,208
V.- MATERIAS INSPECCIONADAS															
TRABAJO	1,750	2,205	2,212	2,145	1,937	2,274	1,481	1,879	1,583	2,201	1,587	2,199			23,412
SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	436	297	523	250	273	361	183	348	249	229	219	242			3,630
TRABAJO DE ADOLESCENTE	609	33	674	29	844	96	345	30	285	35	497	71			3,668
EMPLEO	25	2	19	-	32	-	13	70	52	-	25	125			363

FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO
SISTEMA SIIT - LIMA SEDE CENTRAL
OFICINA DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA/ OFICINA DE ESTADÍSTICA
ELABORACIÓN PROPIA
* DATOS LIMA SEDE CENTRAL
**DATOS DE NIVEL NACIONAL, NO INCLUYEN LIMA SEDE CENTRAL

3.3. Utilización práctica de las medidas inspectivas

De las tres medidas inspectivas, la más utilizada por los inspectores es la de requerimiento, seguida de la advertencia, y en tercer lugar la recomendación.

Como se aprecia en el Cuadro N° 1, Ordenes de inspección, Año 2007, solo en el año 2007 se aplicaron 24,384 medidas inspectivas de las cuales 21,598 han sido requerimientos, lo que representa un 88.57% del total, mientras que las medidas de advertencia llegaron a 2,085, lo que representa 8.55% del total y las recomendaciones a 701, que representan un 2.88 % del total.

Esta tendencia se mantiene en el primer semestre de 2008 (enero–junio) como se aprecia en el Cuadro N° 2, Ordenes de inspección, I semestre del 2008. El total de medidas inspectivas llega a 8,068 y se mantiene la aplicación mayoritaria de requerimientos que llegan a 7,258 representando un 89.96% del total, quedando la advertencia con 584 (7.24%) y la recomendación con solo 226 casos, o sea un 2.80%.

La medida inspectiva de recomendación tiene utilización marginal (2.88 en el 2007 y 2.80 en el 2008). Ello no debe confundirse con la función de orientación y asesoramiento técnico que se realiza de modo independiente. Empero, no es posible hacer generalizaciones con esta información, pues bien puede deberse a la concurrencia de incumplimientos de las empresas que solo llevarían a hacer requerimientos, dejando de lado la recomendación que se orienta a una asesoría y de acercamiento al empleador.

aplicaron 24,384 medidas inspectivas, es decir, un 53.22 % de observaciones. En el primer semestre de 2008 esta tendencia se reduce, pues de las 22,485 órdenes de inspección, se aplicaron 8,068 medidas inspectivas, es decir, 35.88% de observaciones. Con estos datos, puede adelantarse que el nivel de infracciones calificada por la inspección del trabajo es alto (53.22% en el 2007 y 35.88% en el 2008). Es necesario contar con un procesamiento de esta información en detalle a efectos de contar con datos precisos y actuales sobre la actuación de la inspección, tarea que debe asumir la Autoridad Central.

De otro lado, los niveles de observación se relativizan cuando se comparan las actuaciones inspectivas (visitas de inspección y requerimiento de comparecencia) con las medidas inspectivas (advertencia, recomendación y requerimiento). En el año 2007, las actuaciones inspectivas llegaron a 73,750 (53,407 visitas y 20,343 comparecencias) originando 21,588 requerimientos por infracción, es decir, un 29.27%de observaciones; mientras que en el año 2008, los actuaciones inspectivas han sido 52,367 (36,977 visitas y 15,390 comparecencias) y 7,258 requerimientos, es decir un 13.86% de infracciones.

3.4. Las medidas de inmediata aplicación

El Convenio 81 establece la adopción de medidas de aplicación inmediata aplicación inmediata, en caso de peligro inminente para la salud o seguridad de los trabajadores. (Art. 13.2.b.). En concordancia con esta atribución, la LGIT establece como facultad del inspector "*ordenar la paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores*". (Art. 5.6). Por su parte, el artículo 15 de la LGOT establece que la inmediata paralización o la prohibición de trabajos o tareas, puede ser ordenada cuando *a juicio del inspector*, la inobservancia sobre prevención de riesgos implique un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, conforme a los requisitos y procedimientos del reglamento. (Art. 15. LGIT).

Precisa el reglamento que estas órdenes serán "*inmediatamente ejecutadas; sin perjuicio de los derechos que correspondan a los trabajadores afectados*". (art. 21.2 rgto). Según esta misma disposición, deben identificarse los hechos comprobados, la gravedad e inminencia, el sujeto responsable y los trabajos cuya paralización o prohibición se ordena, como requisitos de procedencia de la orden.

Esta facultad ya existía en la LGIDT pero la LGIT la incorpora con una regulación especial tanto en la Ley como en el reglamento. No se aprecia información sobre las medidas de aplicación inmediata en la estadística.

4. El sistema generalista de inspección: su recepción en la LGIT.

4.1. Los sistemas de inspección y su competencia.- En términos generales, pueden distinguirse tres sistemas de inspección: los generalistas, especialistas y de equipos multidisciplinarios.

Los generalistas "*configuran sistemas en los que los inspectores gozan de un amplio mandato" y dentro de este grupo," los servicios de inspección del trabajo tienen atribuidas amplias competencias, que abarcan no solo la salud y seguridad en el trabajo, sino también la jornada de trabajo, las vacaciones y otros asuntos conectados con la*

protección social de los trabajadores como las condiciones de los trabajadores y el empleo ilegal"[18]. En este tipo de inspección, *"se privilegia la aplicación de decisiones administrativas más que la asesoría o la capacitación y se centra en el conocimiento de leyes y reglamentos"*[19].

Por su parte, los sistemas de especialistas, *"pretende describir aquellos sistemas que abordan fundamentalmente una sola de estas funciones principales de la inspección del trabajo – normalmente, la salud y la seguridad en el trabajo y el entorno laboral."*[20]

El tercer sistema comprende a los equipos multidisciplinarios sobre la base de la seguridad y salud en el trabajo que se extiende a otros aspectos específicos de condiciones de trabajo, en el que "*prima la concertación y el asesoramiento técnico y las decisiones jurídicas aparecen solo en caso de resistencia manifiesta. Este modelo reposa en la responsabilidad de los actores sociales, muchas veces con autoridad central de carácter tripartita"*[21].

4.2. Sin perjuicio de la clasificación anterior, puede identificarse un esquema sancionador o un esquema de conformidad.- Así, *"mientras que los modelos de corte sancionador se ocupan fundamentalmente de las infracciones o violaciones punibles de las reglas y reglamentaciones, los sistemas de conformidad garantizan las compatibilidades con las disposiciones legales (..), sin recurrir necesariamente a métodos formales de control de la aplicación.."* [22]. La clasificación permite establecer los rasgos y características principales de cada sistema, y en nuestra opinión, estos rasgos determinan una organización de la inspección y un marco de actuación a los inspectores.

PIORE y SCHRANK distinguen entre el modelo latino y el modelo estadounidense: "*Dos son las diferencias fundamentales: en primer lugar, el modelo latino es un sistema general (o unificado) de inspección laboral; y en segundo lugar, se plantea de entrada el incumplimiento de una manera conciliadora y tutelar. El modelo de los Estados Unidos es impreciso y punitivo".* [23]

Como se advierte, el sistema determina una actuación del inspector, pues en un sistema generalista, el inspector requiere un mayor conocimiento de la legislación aplicable, por tanto, un perfil y una capacitación acorde con esta exigencia y una actuación de calificación que supone un criterio que depende del inspector. En este sentido, explican PIORE y SCHRANK que la principal ventaja del modelo francolatino es la flexibilidad pues los inspectores tienen una gran discrecionalidad, que presenta dos facetas: "*dados el ámbito de aplicación y complejidad del código de trabajo, resulta imposible que los inspectores apliquen el aparato normativo de manera literal; se ven obligados, en consecuencia, a decidir qué disposiciones aplican y en qué circunstancias" y además por la "libertad del inspector para elaborar un plan de cumplimiento que se vaya aplicando poco a poco."*[24]

(18) VON RICHTHOFEN. Obra citada. Páginas 71-73.
(19) JATOBA. Obra citada. Página 18.
(20) VON RICHTHOFEN. Obra citada. Página 71.
(21) JATOBA. Obra citada. Pagina 18.
(22) Von Richthofen. Obra citada. Página 72.
(23) **PIORE, M.J. y SCHRANK, A.** Gestión de la flexibilidad e inspección del trabajo en el mundo latino. En: Revista Internacional del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo. 2008 Volumen 127. Página 7.
(24) PIORE y SCHRANK. Obra citada. Página 6.

Esta flexibilidad que deriva de la discrecionalidad de los inspectores, tiene un lado negativo pues "*resulta difícil vigilar y evaluar las decisiones de un modo que garantice la coherencia y la igualdad de trato entre distintas empresas y en momentos diferentes*"(25). A ello se agregaría la dificultad para revisar el trabajo de un mayor número de inspectores(26) y de conocer en detalle el trabajo de cada una de las regiones en el Perú. Por ello, resulta importante establecer los criterios sobre los que se organizan y sustenta la decisión de los inspectores de trabajo.

Las apreciaciones antes referidas tienen una aplicación concreta en el régimen de inspección en el Perú, pues el inspector asume la calificación de las infracciones y la aplicación de las medidas inspectivas, de modo que son los inspectores en los que descansa su aplicación práctica.

4.3. El modelo generalista en la LGIT, la aplicación de la ley y la flexibilidad del inspector

En el caso peruano se acoge un modelo generalista al asignar competencia de la inspección para la vigilancia y exigencia del cumplimiento de todo tipo de normas en el orden socio laboral en un listado que comprende ordenación del trabajo y relaciones sindicales, prevención de riesgos laborales, empleo y migraciones, promoción del empleo y formación para el trabajo, trabajo infantil, prestaciones de salud y sistema previsional, trabajo de personas con discapacidad y otras que se encomiende a la inspección. En el modelo generalista la competencia es "*de verificación de condiciones de trabajo, seguridad e higiene ocupacional y en general todo tipo de normas laborales*"(27).

En efecto, la anterior ley estableció como objeto velar por el cumplimiento de las disposiciones legales en materia laboral y la LGIT amplía esta competencia a todo tipo de normas, incluyendo las de prestaciones de salud y del sistema previsional. (28) Esta regulación predetermina un requerimiento de mayor formación, actualización y unificación de criterios a nivel nacional por parte de los inspectores de trabajo. Es más, debe determinar un requerimiento del perfil del inspector para la convocatoria de puestos, pues la formación requerida comprenderá un mayor conocimiento de la legislación a aplicar, sin perjuicio del trabajo especializado.

En la visita de inspección, el inspector no solo debe mostrar conocimiento de la legislación sino que debe aplicarla en forma estricta con una dosis de flexibilidad para determinar el plazo y una previsión de cumplimiento. Como se ha hecho notar, los inspectores gozan de discrecionalidad, pero deben sujetarse a la aplicación de la ley, de los principios ordenadores de la inspección, pero sobre todo a la constatación de los hechos que precisamente determinan

(25) PIORE y SCHRANK. Obra citada. Página 9.
(26) Según información pública del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el número de inspectores a nivel nacional es de 444.
(27) JATOBA. Obra citada. Página 18.
(28) Como hace notar ABANTO REVILLA se amplia al "*cumplimiento de las normas referidas a la seguridad social en salud y pensiones relativas a la inscripción en los en los regímenes correspondientes (públicos o privados)..*". No obstante, el carácter generalista de la inspección tiene un enfoque diferente al concepto de sistema integrado. ABANTO REVILLA, César. Comentarios a la Ley General de Inspección del Trabajo. Obra Citada. Página 247.

la consecuente aplicación de la ley. Esta función de organización y unificación de criterios, en nuestra opinión, debe ser asumida directamente la Autoridad Central de Inspección y hacerla pública con participación de empleadores, trabajadores y otras organizaciones.

4.4. La función de asesoramiento técnico. Su regulación y aplicación

Dentro de las funciones que cumple la inspección generalista en el Perú se encuentra la de asesoramiento técnico que se suma a la de verificación y que con ocasión de la LGIT ha adquirido actividad a nivel nacional.

Según el Convenio 81, (Art 3°) la inspección se encarga de controlar el cumplimiento de la ley y cumplir una función de asesoramiento. El artículo 3° señala que el sistema de inspección estará encargado de 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; facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera mas efectiva de cumplir las disposiciones legales y poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales.

Las dos primeras funciones de la inspección vigilancia y asesoría aparecen recogidas expresamente en el artículo 1 de la LGIT con algunas precisiones a la inspección del trabajo: se trata de un servicio público, con funciones de vigilancia del cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de la seguridad social, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan, orientar y asesorar técnicamente en dichas materias, de conformidad con el Convenio 81. No obstante, estas funciones tienen dos orígenes: las actuaciones de orientación que tienen una finalidad de orientación y asesoramiento técnico y las actuaciones inspectivas son previas al procedimiento sancionador.

Esta distinción aparece desarrollada en las finalidades de la inspección (art. 3 LGIT) con respecto a la vigilancia y exigencia de cumplimiento de normas (3.1) y de orientación y asistencia técnica (3.2) con especial decisión en las micro y pequeñas empresas así como en la economía informal o no estructurada, información sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y a otros órganos de del sector publico

De los cuadros N° 3 y N° 4 se observa una utilización importante de las órdenes de inspección. A nivel nacional en el año 2007 se han dictado 18, 804 órdenes de inspección de orientación, mientras que en el año 2008 son 14,431.

En Lima Sede Central se han desarrollado 10,928 inspecciones en el 2007 (61.28 % del total) y 11,909 en el 2008 (82.52% del total) evidenciando una concentración en Lima Sede Central.

De otro lado, las materias prioritarias en la orientación han sido de Trabajo (14,615 en el 2007 y 3,809 en el 2008), seguidas de Seguridad y Salud en el Trabajo (3,192 en el 2007 y 2,033 en el 2008), del total de órdenes de inspección: 16,804 en el 2007 y 14,431 en el 2008. Así, las actuaciones de orientación en trabajo representaron 86.97% de las órdenes en 2007 y 26,39% en el 2008, mientras que las de seguridad y salud en el trabajo representaron un 18,99% en el 2007 y 14,08% en el 2008.

Cuadro N° 3

ÓRDENES DE ORIENTACIÓN POR MESES, SEGÚN ACCIONES
2007

ACCIONES / ÓRDENES DE ORIENTACIÓN	ENERO		FEBRERO		MARZO		ABRIL		MAYO		JUNIO		JULIO		AGOSTO		SETIEMBRE		OCTUBRE		NOVIEMBRE		DICIEMBRE		TOTAL		
I- ÓRDENES DE INSPECCIÓN DE PROCEDENCIA EXTERNA E INTERNA	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA* 61.28%	NAC 38.72%	TOTAL 100%
-Órdenes de Inspecciones Registradas	19	725	543	658	403	572	751	485	1,898	855	1,519	539	142	222	44	333	10	245	216	607	1,779	585	3,198	605	10,598	6,556	16,604
-Órdenes de Inspecciones en Trámite	5	303	337	221	402	137	583	124	1,152	424	1,231	287	162	155	44	117	10	255	214	515	1,767	480	3,194	94	12,324		12,324
-Órdenes de Inspecciones Cerradas	14	343	6	380	1	432	68	371	714	481	165	275	-	168	-	261	-	118	2	177	3	173	14	537	4,731		4,731
II- TRABAJADORES COMPRENDIDOS																									-		-
-Hombres	3	3,441	41	3,003	156	1,752	139	2,250	1,491	3,260	960	816	174	743	43	1,239	190	1,388	96	1,485	885	2,771	854	2,710	29,673		29,673
-Mujeres	3	1,983	182	1,428	401	411	432	431	1,679	694	1,276	348	142	370	34	361	30	637	48	495	582	383	1,041	1,176	13,428		13,428
-Menores	-	2	3	1	5	2	8	-	40	72	38	10	-	1	1	15	-	3	5	5	-	8	9	15	243		243
-Discapacitados	-	-	2	-	1	-	-	-	4	11	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	2	2	27		27
-Extranjeros	-	-	-	-	-	-	3	-	14	-	9	-	1	-	2	-	-	-	1	-	17	-	9	6	83		83
III- MATERIAS DE ORIENTACIÓN																									-		-
TRABAJO	-	2,154	-	1,651	1	896	87	1,108	737	1,055	721	622	71	472	-	1,213	-	251	183	1,034	313	599	12	1,544	14,616		14,616
SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	19	102	10	264	-	412	1	441	2	111	-	73	114	85	44	247	-	114	215	69	347	156	104	150	3,192		3,192
TRABAJO DE ADOLESCENTE	-	72	-	14	-	32	-	47	-	144	-	256	45	29	-	63	-	23	184	32	431	16	10	10	1,435		1,435
EMPLEO	-	-	-	-	-	-	-	74	2	724	-	728	16	64	7	-	41	-	1	1	5	-	9	1	1,744		1,744

FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO
SISTEMA SRT - LIMA SEDE CENTRAL
OFICINA DE ESTADISTICA E INFORMATICA/ OFICINA DE ESTADISTICA
ELABORACION PROPIA
* DATOS LIMA SEDE CENTRAL
**DATOS DE NIVEL NACIONAL INCLUYEN DE CALLAO
***DATOS DE NIVEL NACIONAL NO INCLUYEN DE LIMA SEDE CENTRAL

Cuadro N° 4

ÓRDENES DE ORIENTACIÓN POR MESES, SEGÚN ACCIONES
I SEMESTRE 2008

(CIFRAS PRELIMINARES)

ACCIONES / ÓRDENES DE ORIENTACIÓN	ENERO		FEBRERO		MARZO		ABRIL		MAYO		JUNIO		TOTAL		
I- ÓRDENES DE INSPECCIÓN DE PROCEDENCIA EXTERNA E INTERNA	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA* 82.52%	NAC 17.48%	TOTAL 100%
- Órdenes de Inspecciones Registradas	2,152	61	372	307	2,710	333	2,324	381	2,574	703	1,777	737	11,909	2,522	14,431
- Órdenes de Inspecciones en Trámite	2,121	18	288	78	2,709	92	2,294	108	2,555	277	1,754	168			12,448
- Órdenes de Inspecciones Cerradas	31	39	86	219	1	213	30	252	19	393	23	595			1,938
II- TRABAJADORES COMPRENDIDOS															
- Hombres	1,578	604	795	2,825	831	1,821	2,363	2,868	16,109	5,392	794	2,943			41,124
- Mujeres	1,434	60	1,001	287	539	273	1,465	755	8,865	2,003	1,775	1,269			20,018
- Menores	15	1	-	37	7	7	17	14	14	7	17	54			190
- Discapacitados	5	-	-	-	1	-	14	-	24	1	1	-			46
- Extranjeros	11	-	-	-	1	-	1	-	-	-	7	2			22
III- MATERIAS DE ORIENTACIÓN															
TRABAJO	14	123	111	585	125	456	11	306	-	768	161	1,149			3,809
SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	77	105	241	268	21	66	106	452	32	276	26	303			2,033
TRABAJO DE ADOLESCENTE	13	32	108	67	22	52	11	32	-	33	12	254			634
EMPLEO	1	-	-	56	-	47	-	13	-	29	7	85			238

FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO
SISTEMA SRT - LIMA SEDE CENTRAL
OFICINA DE ESTADISTICA E INFORMATICA/ OFICINA DE ESTADISTICA
ELABORACION PROPIA
* DATOS LIMA SEDE CENTRAL
**DATOS A NIVEL NACIONAL NO INCLUYEN LIMA SEDE CENTRAL

5. La autonomía técnica y funcional de los inspectores

Los principios ordenadores de la inspección se encuentran establecidos el artículo 2 de la LGIT. Los inspectores deben sujetarse al principio de legalidad, con el sometimiento a la Constitución Política, las leyes, reglamentos y demás normas vigentes y al de autonomía técnica y funcional, que garantiza su independencia frente a cualquier influencia exterior indebida. Este principio se encuentra previsto en el artículo 6 del C81, entendiendo que el personal de inspección debe tener garantía de estabilidad en el empleo, con independencia de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida.

Las garantías frente a influencias externas indebidas permiten al sistema de inspección asumir un manejo técnico sujeto al caso concreto y sin presiones al momento de decidir la calificación. Empero, la actuación del inspector no es autónoma en cuanto a los criterios o a las garantías de legalidad el procedimiento. Aunque se configura una discrecionalidad de actuación existe un marco jurídico, de organización y de sistema al que debe sujetarse el inspector de trabajo. Ello se aprecia con la vigencia del principio de jerarquía, que supone una sujeción a las instrucciones y criterios técnicos de la Autoridad Central, de los principios de eficacia, unidad de función y de actuación, lealtad, pues los inspectores de trabajo, además de observar todas las disposiciones legales que regulan la actividad inspectiva, deberán ejercer las funciones y cometidos que tienen atribuidos de conformidad con los principios. (art.2 LGIT).

Más aún otras disposiciones de la ley también dar un marco de ejercicio de atribuciones, como lo precisa el art. 6, según el cual las facultades para el desempeño de todos los cometidos de la función de inspección se realiza con sujeción a los principios y disposiciones de la ley y artículo 6 del C81.

Concretamente, en relación con la autonomía técnica y función, el art. 14 señala que esta no exime a los actuantes del cumplimiento de sus obligaciones y requisitos establecidos en la ley, en particular, el cumplimiento en plazo de las órdenes de inspección, el sometimiento al control y seguimiento de actuaciones por sus superiores y nuevamente, la obligación de adecuarse a los criterios e instrucciones aplicables. Así, la autonomía alude a la garantía de evitar la influencia externa indebida (término utilizado por el Convenio 81), sujetándose a los principios ordenadores y a las instrucciones recibidas.

En tal sentido, la existencia de estas disposiciones constituye una garantía para los inspectores; para los empleadores y trabajadores, y para el sistema en general, pero no constituye un supuesto de discrecionalidad en la actuación por parte de los inspectores.

6. El razonamiento del inspector la calificación de la infracción o del cumplimiento de la normativa. Los requisitos de las actas de inspección y las actas de infracción.

La investigación descansa en la actuación del inspector de trabajo. No obstante, el inspector investiga, califica y aplica la decisión convirtiéndose así en un funcionario estatal con poder de decisión. El sistema descansa en la actuación del inspector, en forma externa en la formación del inspector con la que viene reclutado al servicio y la que adquiere merced a la inducción, capacitación y formación en el curso del servicio, los principios de actuación de los inspectores, las previsiones legales que establecen un marco de actuación del inspector y obligaciones de carácter legal y por las instrucciones generales de la Autoridad Central de Inspección.

En tal sentido, "*los inspectores de trabajo (...) son potencialmente los funcionarios públicos que en mejores condiciones se encuentran para detectar situaciones en las que puedas necesario recurrir a soluciones jurídicas con objeto de obtener mayor protección en el trabajo*". (29)

A nuestro juicio, la verificación de traslada en la práctica a las constataciones de hechos realizadas por el inspector de trabajo en la visita de inspección o en las comparecencias, que se reflejan en los informes y actas de inspección e infracción como la propia ley lo establece. Este es un requisito legal y lógico que sustenta el procedimiento de investigación y el posterior procedimiento sancionador.

En primer lugar, la actuación inspectiva verifica hechos y atribuye una consecuencia legal a través de la calificación del inspector. En este sentido, el requisito lógico y jurídico de actuación del inspector es el registro y comprobación de hechos.

En segundo lugar, el acta de infracción debe contener los hechos constatados por el inspector que motivaron el acta, la calificación de la infracción que se impute con expresión de la norma vulnerada y la graduación de la infracción. (artículo 46 LGIT).

En tercer lugar, el contenido de la resolución que se dicte en el procedimiento sancionador debe "estar debidamente fundamentada, precisándose el motivo de la sanción, la norma legal o convencional incumplida y los trabajadores afectados (art. 48LGIT). Es decir,

(29) Inspección del Trabajo. Obra citada. Página

la resolución recoge los mismos requisitos que el acta de infracción y el acta de infracción. A más de lo señalado, las garantías constitucionales del debido proceso requieren de una motivación que "*permite a la Administración poner en evidencia que su actuación no es arbitraria, sino que está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho y su sistema de fuentes*". El TC sostiene que "*un acto administrativo dictado al amparo de una facultad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando solo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión, de modo que (...) motivar una decisión no solo significa expresar únicamente al amparo de qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta – pero suficiente – las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada*" (30). Siendo así, la conclusión debe estar ajustada (lógica y jurídicamente) a los hechos constatados como exigencia constitucional y legal de la motivación de la Administración.

Coincidimos con TOYAMA, cuando señala que los inspectores deben señalar los hechos que constituyen infracción, porque de no hacerlo *"la calificación derivaría de su apreciación subjetiva y no de hechos objetivos y concretos"*.(31)

La anterior es independiente de las garantías constitucionales de actuación de la administración y de las presunciones que puede refutar el contenido de la verificación.

7. El papel de la Autoridad Central de Inspección

El papel de la Autoridad Central adquiere en este enfoque una mayor importancia, pues es una instancia que debe controlar la actuación del sistema de inspección, incluyendo la dirección, supervisión y unificación de criterios de los inspectores de trabajo y de las resoluciones dictadas en el procedimiento sancionador. En este sentido, su acción es determinante en el establecimiento de los criterios a nivel nacional, no solo se actuación sino criterios de interpretación y aplicación de las normas legales.

A continuación, hacemos un recuento de estas atribuciones y responsabilidades de la Autoridad Central a fin de destacar su control, evaluación y establecimiento de líneas de actuación de los inspectores. Es decir, la Autoridad Central establece reglas para la aplicación de la norma en la inspección.

7.1. En primer lugar el SIT se organiza con sujeción a los principios de sistema único, polivalente e integrado en dependencia técnica directa de la Autoridad Central de Inspección del Trabajo. (Art 18 LGIT). En este caso, la Autoridad Central del Sistema de Inspección se ejerce por la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo a la que corresponde el ejercicio de las funciones de dirección, organización, coordinaciones, planificación, seguimiento y control de la actuación y el funcionamiento del sistema de inspección, según lo establece el artículo 19 de la LGIT.

7.2. En virtud del principio de jerarquía, la Autoridad Central establece las instrucciones y criterios técnicos interpretativos para el desarrollo de la función inspectiva, a nivel

(30) Sentencia del Tribunal Constitucional. Exp. 4289-2004-AA/TC del 17 de febrero de 2005.
(31) TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge. La presunción de certeza del acta inspectiva y de inocencia del empleador. En. Revista Análisis Laboral. Julio, 2002. Página 56. En el mismo sentido, Toyama y Ugaz. Comentarios a la Ley General de Inspección. Obra citada. Página 67 y 68.

nacional como en las regiones. (artículo 2.5 LGIT). Este principio ordenador del sistema de inspección del trabajo, atribuye a la DNIT la responsabilidad de evaluar el funcionamiento y dictar las medidas correspondientes tanto a nivel de organización interna como a nivel de norma jurídica.

En este último supuesto, se han dictado cinco Directivas Nacionales en el año 2007: lineamientos para las actuaciones en contratos a plazo fijo (Directiva N° 001-2007), subcontratación (N° 002-2007), unidades productivas (N° 003-2007), procedimiento sancionador en caso de desplazamiento físico del inspector (N° 004-2007) e inspección en construcción civil (N° 005-2007). En el 2008 la Directiva sobre sanción a aplicar en caso de falta de entrega del boletín de información sobre afiliación pensionaria (N° 001-2008).

Las directivas tiene carácter vinculante para todo el sistema de inspección y para los supervisores, inspectores y auxiliares de inspección a nivel nacional, estableciendo reglas para la verificación, aspectos a comprobar, procedimiento a seguir y aplicación de criterios legales a los que debe ajustarse el inspector de trabajo, aunque limitadas a las materias que comprende la Directiva. Se trata a nuestro juicio, con independencia de los criterios jurídicos que asume, una manera práctica y general de establecer criterios vinculantes para todos los inspectores a nivel nacional, especialmente en aquellas materias en las que se requiere de especialización y la unificación de criterios de actuación y aplicación.

7.3. Además de estas Directivas y Lineamientos antes referidos, los inspectores de trabajo desarrollarán la totalidad de los cometidos que tienen atribuidos, bajo las directrices técnicas de la Autoridad Central y en dependencia orgánica directa de los directivos de la inspección territorial y, en su caso, supervisores del equipo a que pertenezcan.

7.4. La inspección debe procurar la colaboración de las diversas organizaciones del sector público y de organizaciones de trabajadores y empleadores. La información debe ser objeto de evaluación y publicidad por parte de la Autoridad Central, la que facilitará información sobre aspectos de interés general que se deduzcan de las actuaciones inspectivas, memorias de actividades y demás antecedentes, a las organizaciones sindicales y de empleadores.

7.5. La asignación de los inspectores.- Esta es una de las atribuciones que permite el desplazamiento de inspectores a otra región, a efectos de incrementar su número, complementar acciones, o realizar inspecciones especializadas o por encargo de la autoridad. La Autoridad Central puede disponer – y de hecho así ha sido aplicado – la realización de actuaciones fuera de los límites territoriales, ya sea mediante la agregación temporal de inspectores o mediante la asignación de actuaciones inspectivas a determinados inspectores. Esta atribución es vital para garantizar la presencia de inspectores y de las funciones de orientación y control en los lugares en los que existe un escaso numero de inspectores o que requieren de apoyo técnico y de recursos. No se conoce información pública sobre estas medidas y los efectos logrados, siendo necesaria la evaluación de su utilización pues generan la utilización de mayores recursos (pasajes, viáticos y trámites administrativos) y de tiempo de los inspectores, quienes deben dedicarse a estas funciones hasta concluir con la investigación. El sustento técnico es necesario en este tipo de tareas teniendo en cuenta que no se dirigen a sustituir la inspección del ámbito territorial sino a complementarlo o fortalecerlo.

7.6. Las normas reglamentarias de la LGIT también contienen referencias expresas a las atribuciones de la Autoridad Central respecto de la actuación de los inspectores y a la evaluación periódica de los criterios de aplicación de medidas inspectivas así como el ejercicio de las facultades inspectivas, expidiendo las Directivas correspondientes a adoptando las acciones correctivas necesarias.

7.7. Como se aprecia, la Autoridad Central de Inspección tiene reservado un papel de evaluación, instrucción, y planificación de la labor de los inspectores de trabajo, al que los inspectores deben seguimiento de acuerdo al principio ordenador de la jerarquía. Mas aún, tomando en cuenta que el SIT se organiza en función de una distribución de competencias por territorios (regionales y zonales) no solo existe necesidad de unificación de los criterios de actuación de los inspectores a nivel nacional sino de los funcionarios que resuelven los procedimientos de inspección, pues cada región conserva la atribución de resolver en primera y segunda instancia los casos sometidos a su revisión, de modo que es legalmente posible que una región pueda tener criterios jurídicos diferentes para resolver un caso. La función de la Autoridad Central debe incidir en estos casos a efectos de organizar en forma adecuada el SIT.(32)

8. Los resultados de la aplicación de la LGIT. Una revisión de las estadísticas

8.1. Una primera constatación (Véase cuadros 1 y 2) es la recurrencia de las órdenes de inspección en Lima Sede Central, que concentra prácticamente el 50% de las órdenes frente a todas las regiones a nivel nacional. Sin perjuicio de la diferencia de recursos y de personal de cada región la inspección es esencialmente centralizada y se realiza en la capital.

8.2. En cuanto a las actuaciones inspectivas, la LGIT estableció en adición a la visita, dos actuaciones: el requerimiento de comparecencia y la comprobación de datos. Especialmente la primera representa un cambio sustancial y una herramienta de efectividad y de mayor cobertura de la inspección pues no existe un desplazamiento físico del inspector sino la citación al empleador ante el Inspector actuante para aportar documentación y/o efectuar las aclaraciones pertinentes, mientras que en la comprobación de datos se requiere de la verificación de información en las entidades del sector público.

Como se observa en los cuadros 1 y 2, la visita sigue siendo la principal actuación inspectiva (53,407) con el 63,99% del total de las actuaciones en el año 2007 y 36,977 en el curso del presente año 2008, que representa un 64% del total.

El requerimiento de comparecencia representa en el año 2007 (20,343 requrimientos) un 24,37% del total de actuaciones y un 26,63%% en el curso del año 2008 (15,390 requerimientos). En 2008 su utilización debe ser destacada advirtiéndose un notable aumento entre el año 2007 en que comenzó a aplicarse y las actuaciones en el curso del año 2008, pues frente a los 20,343 requerimientos producidos en el año 2007 solo en el primer semestre del presente año de 2008 (enero – junio) se han realizado 15,390. Ello refleja la aplicación de la nueva regulación a partir de enero de 2007 y el aumento de su utilización en los meses siguientes.

(32) Se encuentra en revisión en la Comisión de Trabajo del Congreso de la República un proyecto de ley para la creación del recurso de revisión en instancia nacional a cargo de la Dirección Nacional de Inspecciones del MTPE. La evaluación debe ponderar el interés por la unificación de criterios y la duración del procedimiento sancionador cuya dilación afecta la eficacia de la inspección y la solución de conflictos.

No obstante, la estadística demuestra además que el requerimiento es más utilizado en las regiones que en Lima, en que la preferencia se inclina por la visita de inspección.

Llama la atención la poca recurrencia de la actuación de comprobación de datos o antecedentes que obren en el Sector Publico que es mínima. No existe información pero puede deberse a la necesidad de contar con mayor acceso a los datos del sector público, lo que requiere entonces de una mayor coordinación y trabajo conjunto con otros organismos del sector público. En este sentido, un trabajo integrado con el Seguro Social, o actuaciones en materia de control de algunos sectores (caso de la minería) podría ser aprovechado para una mayor presencia de la inspección y para la organización de un trabajo conjunto.

8.3. La información estadística vincula la inspección con peticiones que requieren ser canalizadas como consecuencia de la necesidad de solución de conflictos. En efecto, como se aprecia en los cuadros 5 y 6 las materias específicas de reclamos son: el despido arbitrario constituye la principal acción de la inspección, representando un % de todas las materias, seguida por contratos de trabajo con un % y primacía de la realidad con un . El rubro Otros, comprende los aspectos relativos a remuneraciones y aquellos que no se encuentras vinculados a las obligaciones derivadas de un contrato de trabajo. Esta información es general y dependería de la calificación del inspector del trabajo sobre el tipo de denuncia. Una denuncia en la que se van a revisar diferentes documentos o beneficios en una empresa podría ser calificada como otros, salvo que sea una materia concreta.

Ahora bien, la actividad central de la inspección se concentra en la verificación de reclamos vinculados al despido arbitrario y a la primacía de la realidad, en este último caso, con prioridad en el reconocimiento de un contrato de trabajo. En el año 2008 en despido arbitrario se presentó un 30,4% de actuaciones en materia de trabajo, mientras que un 11.4% en primacía de la realidad. No contamos con datos en detalle respecto de 2007. Se observa entonces que casi un 50% de la actuación inspectiva se concentra en despidos arbitrarios y calificación de contratos de trabajo, lo que deberá originar la puesta en práctica de planes y programas de verificación en materia de inspección[33], pero al mismo tiempo revisar el sistema de "atención" y solución de conflictos desde esta perspectiva.

En nuestra opinión, estos datos permiten establecer que el encauzamiento del reclamo laboral individual y colectivo encuentra en la inspección del trabajo un mecanismo de verificación y cumplimiento y que el sistema de solución de conflictos a través de la conciliación y del reclamo judicial debe abrir canales de información y solución en cuanto a estas materias.

8.4. Las estadísticas relativas al trámite de los expedientes sancionadores y al tipo de infracción sancionada por la Inspección del Trabajo se aprecia de los Cuadros 7 y 8.

En el año 2007 se tramitaron 3,238 expedientes sancionadores, mientras que el primer semestre de 2008 se ha tramitado 4,496 notándose un incremento sustancial en la dedicación

(33) La reforma del reglamento a través del D.S. 019-2007-TR en su artículo 6, segundo párrafo tuvo por objeto habilitar a los auxiliares de inspección, con prescindencia del número de trabajadores del empleador, se encuentran facultados para realizar actuaciones inspectivas, con la finalidad de verificar el despido arbitrario por negativa injustificada del empleador de permitir el ingreso al centro de trabajo o de labores, así como realizar actuaciones para el otorgamiento de la constancia de cese. Esta disposición evidencia una primera adecuación a la mayor recurrencia de la inspección para la revisión de casos de despido arbitrario.

a las resoluciones. Del mismo modo, mientras que en el 2007 se dictaron 1,330 resoluciones sancionadoras, en el 2008 se han dictado hasta junio 2,371.

Esta información – que refleja la actuación de la inspección en el expediente sancionador – evidencia una notable diferencia entre la actuación de comprobación o investigación (primera etapa del procedimiento) y el resultado del procedimiento sancionador. Es de advertir que frente al número de órdenes de inspección y las medidas inspectivas, las resoluciones sancionadoras representan un número menor, lo que puede reflejar dos supuestos absolutamente distintos: o los empleadores cumplen con subsanar los requerimientos laborales y se archiva el procedimento sancionador (o no se llega a iniciar) o hay un mayor tiempo de duración del trámite del procedimiento sancionador que requiere de personal y de análisis de las actas de infracción y de las pruebas del expediente administrativo. Esta es una información que no se desprende de la estadística y que ciertamente incide en el funcionamiento de la inspección.

8.4. En cuanto al tipo de infracción, los cuadros 7 y 8 muestran una distinción entre las infracciones leves (incumplimiento de obligaciones meramente formales), graves (actos contrarios a los derechos de los trabajadores o se afecte la labor inspectiva) y muy graves (afectación de derechos de especial trascendencia o trabajadores protegidos). Tanto en el año 2007 como en el año 2008 las infracciones graves son las mas sancionadas (2,231 en el 2007 que representan el 46,31% y 2,552 en el 2008 con un 43,5%). Las faltas muy graves representan un 29,99% en el año 2007 (1,444) y un 38% en el 2008 (2,228). Esta información pone en evidencia el tipo de infracción cometida, que es de mayoritariamente grave y muy grave comprendiendo más del 80% de las infracciones y debe originar una mayor dedicación en las materias objeto de infracción. Nuevamente, la información debe ser integrada al sistema de solución de conflictos.

9. A modo de balance y conclusión

Es necesario un enfoque integral de los elementos que conforman la inspección del trabajo para conocer su funcionamiento y su eficiencia. Las mayores facultades del inspector para la actuación y calificación requieren de la identificación de los hechos que determinan la aplicación de la ley, en concordancia con los principios ordenadores de la inspección.

El modelo generalista de inspección del trabajo en el Perú, caracterizado por la competencia para la verificación de todo tipo de normas laborales y de seguridad y salud en el trabajo incide en la actuación de los inspectores al abrir el campo de actuación y de conocimiento sobre las materias a verificar. Este modelo generalista brinda una flexibilidad de actuación a los inspectores en la verificación y en el plan de cumplimiento de las obligaciones laborales, e igualmente requiere de una motivación respecto de los hechos y de la conclusión sobre la infracción.

La actuación de los inspectores de trabajo se sujeta a los principios ordenadores y a una sujeción a instrucciones y directivas de la Autoridad Central que son complementarios a una autonomía técnica y funcional, que les brinda garantías de actuación frente a influencias externas indebidas. No obstante, el funcionamiento del SIT requiere que los criterios y el ejercicio de las facultades de los inspectores se unifiquen a nivel nacional y que sean de conocimiento público con el propósito de lograr eficiencia y previsibilidad sobre el cumplimiento.

Cuadro Nº 5

NIVEL NACIONAL*
ÓRDENES DE INSPECCIÓN POR MESES, SEGÚN ACCIONES
I SEMESTRE 2008

ACCIONES ÓRDENES DE INSPECCIÓN	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	TOTAL	%
V- MATERIAS INSPECCIONADAS								
TRABAJO								100%
- Despido Arbitrario	840	644	623	701	534	607	3,949	30.4%
- Contratos de Trabajo	374	429	324	334	392	400	2,253	17.3%
- Primacía de la Realidad	283	247	260	215	228	254	1,487	11.4%
- Trabajo Forzoso y Discriminación	2	3	6	23	2	38	74	0.6%
- Otros	806	822	1,061	605	1,045	899	5,238	40.3%
SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO								100%
- Seguridad y Salud en el Trabajo	164	137	224	237	132	169	1,063	60.8%
- Seguro Trabajo de Riesgo	133	113	157	111	97	73	684	39.2%
TRABAJO DE ADOLESCENTE								100%
-Autorización de Trabajo de Adolescente	33	28	64	30	33	40	228	66.4%
- Trabajo Infantil	-	1	2	-	2	31	36	13.6%
EMPLEO								100%
-Capacitación Modalidades Formativas	2	-	-	7	-	125	134	100%
- Empleo	-	-	-	-	-	-	-	0%

FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO
OFICINA DE ESTADISTICA E INFORMATICA/ OFICINA DE ESTADISTICA
ELABORACION PROPIA
* NO INCLUYE INFORMACIÓN DE LIMA (SEDE CENTRAL - SIIT)

Cuadro Nº 6

LIMA SEDE CENTRAL
ÓRDENES DE INSPECCIÓN POR MESES, SEGÚN ACCIONES
I SEMESTRE 2008

ACCIONES ÓRDENES DE INSPECCIÓN	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	TOTAL	%
V- MATERIAS INSPECCIONADAS								100%
TRABAJO	1,750	2,213	1,837	1,461	1,583	1,567	10,411	65.38%
SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	436	523	273	183	249	219	1,883	11.82%
TRABAJO DE ADOLESCENTE	609	874	844	345	265	497	3,434	21.57%
EMPLEO	25	19	32	13	82	25	196	1.23%

FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO
OFICINA DE ESTADISTICA E INFORMATICA/ OFICINA DE ESTADISTICA
ELABORACION PROPIA

Cuadro Nº 7

*NIVEL CENTRAL Y CALLAO

EXPEDIENTES SANCIONADORES POR MESES, SEGÚN ACCIONES
2007

ACCIONES EXPEDIENTES SANCIONADORES	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SETIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
I- PROCEDIMIENTO SANCIONADOR													
- Tramitados	41	104	173	265	225	164	329	310	380	307	408	384	3,238
- Recurridos	25	27	94	97	65	39	89	133	213	174	120	133	1,269
- Pendientes	22	29	56	80	109	108	184	208	196	182	218	178	1,661
II- RESOLUCIONES EMITIDAS													-
- Anulatorias	5	8	13	18	44	33	38	16	44	54	37	45	351
- Sancionadoras	58	117	108	188	169	110	146	111	222	181	150	198	1,830
III- Nº DE INFRACCIONES													-
- Leves	10	26	68	182	78	49	134	105	183	190	79	84	1,142
- Graves	21	29	54	107	104	73	699	133	203	156	210	148	2,231
- Muy Graves	11	26	52	117	101	89	158	155	141	168	118	228	1,444
IV- MULTAS IMPUESTAS													-
- Nº de Multas	69	86	135	108	217	216	203	132	225	223	176	216	2,102
- Importe de las Multas (S/.)	467,007	349,584	1,073,859	841,186	1,189,711	1,469,280	1,730,908	1,002,098	1,743,064	872,180	737,971	1,017,363	13,681,784
V- RECURSOS DE APELACIÓN													-
- Interpuestos	46	47	60	84	100	100	104	100	92	131	110	80	1,163
- Pendientes de Resolver	14	16	18	19	68	73	60	54	61	55	59	46	628
- Resueltos	44	32	58	69	40	65	48	71	30	110	113	62	644
VI- MULTAS, EJECUCIÓN Y COBRANZA (S/.)													-
- Multas Impuestas	131,887	40,318	609,285	69,807	497,911	638,141	570,813	258,776	721,199	453,416	215,884	159,802	5,867,149
- Multas Cobradas sin Intervención Coactiva	16,759	8,008	3	-	6,006	6,785	7,366	8,941	364,592	53,494	38,807	29,499	799,837
- Multas Cobradas Coactivas	44,860	68,050	-	144,950	100,000	251,076	41,016	10,272	13,156	227,972	346,780	117,664	2,013,864
- Multas Incobrables	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1

FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO
DIRECCIÓN REGIONAL DEL CALLAO
OFICINA DE ESTADISTICA E INFORMATICA/ OFICINA DE ESTADISTICA
ELABORACION PROPIA
*DATOS DE NIVEL NACIONAL NO INCLUYEN DE LIMA SEDE CENTRAL

Cuadro Nº 8

EXPEDIENTES SANCIONADORES POR MESES, SEGÚN ACCIONES
I SEMESTRE 2008

(CIFRAS PRELIMINARES)

ACCIONES EXPEDIENTES SANCIONADORES	ENERO		FEBRERO		MARZO		ABRIL		MAYO		JUNIO		TOTAL	%
I- PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC	LIMA*	NAC		
- Tramitados	518	365	387	261	291	324	602	331	389	213	470	385	4,498	
- Recurridos	249	129	295	137	178	143	121	119	87	131	250	134	1,983	
- Pendientes	2	230	86	293	114	371	83	331	84	228	40	266	2,107	
II- RESOLUCIONES EMITIDAS														
- Anulatorias	23	15	23	35	32	29	49	42	41	48	23	70	427	
- Sancionadoras	175	194	186	169	128	225	183	289	148	229	187	240	2,371	
III- Nº DE INFRACCIONES														100%
- Leves	82	100	134	100	48	128	66	87	88	96	68	100	1,085	18.5%
- Graves	200	215	321	228	126	186	250	201	196	191	254	214	2,552	43.5%
- Muy Graves	182	246	253	221	89	199	149	226	127	177	185	165	2,228	38.0%
IV- MULTAS IMPUESTAS														
- Nº de Multas	174	250	186	262	128	218	183	297	148	261	187	295	2,680	
- Importe de las Multas (S/.)	1,100,901	1,109,143	908,334	1,571,193	533,596	1,301,750	855,159	2,377,209	817,424	1,833,790	1,155,055	1,855,261	15,187,809	
V- RECURSOS DE APELACIÓN														
- Interpuestos	91	101	88	111	89	100	114	121	85	116	100	133	1,258	
- Pendientes de Resolver	7	93	12	108	19	88	25	66	8	99	23	98	666	
- Resueltos	84	81	74	68	68	51	86	68	48	60	75	63	786	
VI- MULTAS, EJECUCIÓN Y COBRANZA (S/.)														100%
- Multas Impuestas	800,207	139,813	564,712	315,023	208,680	304,561	544,927	566,833	589,644	361,377	1,040,138	350,867	5,577,782	48.2%
- Multas Cobradas sin Intervención Coactiva	117,671	1,136	73,522	5,131	104,225	8,488	154,253	30,662	160,101	10,673	168,830	4,870	857,781	7.1%
- Multas Enviadas Para Cobranza Coactiva	673,300	122,248	453,826	83,316	833,882	6	1,114,757	188,785	1,012,583	1	1,042,408	4	5,637,119	46.65%
- Multas Incobrables	-	-		.		-		5.980		.		.	5,980	0.05%

FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO
DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO - SEDE CENTRAL
OFICINA DE ESTADISTICA E INFORMATICA/ OFICINA DE ESTADISTICA
ELABORACION PROPIA
* DATOS LIMA SEDE CENTRAL
**DATOS DE NIVEL NACIONAL NO INCLUYEN LIMA SEDE CENTRAL

La comprobación e investigación de los inspectores de trabajo se sujeta a la verificación de hechos y a un razonamiento jurídico que califique el incumplimiento. En este sentido, la flexibilidad con que cuenta el inspector no exime de la aplicación de la ley y de las reglas del SIT, que conjuntamente con los principios constitucionales y garantías del debido proceso se convierten en fundamentos de la actuación inspectiva. Este marco reduce la discrecionalidad el inspector pero igualmente su acción es determinante en la investigación, en la aplicación de las medidas inspectivas y en la elaboración de las actas de infracción que sirven de sustento para el procedimiento sancionador.

La inspección en el Perú, en el curso de dos años de entrada en vigencia de un nuevo sistema se ha convertido en un instrumento de prevención y de solución de conflictos, que debe ser considerado como tal en el ordenamiento jurídico, en forma paralela a la actuación administrativa de la conciliación y las demandas judiciales.

Es importante brindar publicidad a los resultados estadísticos, a la planificación y a la definición y unificación de criterios a nivel nacional, especialmente con la incorporación de más de 200 nuevos inspectores auxiliares en el 2007 y en el 2008. En este contexto, la colaboración interinstitucional, la formación permanente y la unificación de criterios adquieren relevancia para la efectividad de la inspección.

La información estadística refleja que la actuación inspectiva ha sido intensa en la parte de la investigación o comprobación, pero con una menor intensidad en la tramitación y conclusión de los procedimientos sancionadores, incluso ante la evidencia de que las principales faltas sancionadas han sido graves y muy graves.

Chiclayo, octubre 2008