



La Inspección de Trabajo como instrumento esencial para el respeto de los Derechos Laborales Constitucionales

por Luis Serrano Díaz

Sobre la inspección del trabajo

En el Perú, si bien existe una normativa frondosa en materia laboral, también existe en la realidad un gran porcentaje con falta de tutela de los derechos laborales constitucionales, evidenciado por la existencia de: trabajo forzoso, trabajo infantil, esclavitud moderna, trabajo en condiciones insalubres y con exposición a riesgos, que no consideran las normas de seguridad y salud en el trabajo, trabajo en condiciones de discriminación, de irrespeto a los derechos colectivos e individuales, a la seguridad social, etc. que deriva en accidentes fatales de trabajo y enfermedades ocupacionales, y en la afectación o supresión de los beneficios sociales que la ley establece como seguro social, compensación por tiempo de servicios-CTS, gratificaciones, vacaciones, utilidad, etc.

Esta dramática situación hace que se produzca una cantidad muy alta de denuncias presentadas por miles de trabajadores ante las instituciones que tutelan derechos laborales (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral -SUNAFIL, y Poder Judicial) con la intención de hacer prevalecer derechos fundamentales contenidos en la legislación laboral y constitucional como son: la libertad de trabajo, el derecho al trabajo; igualdad de oportunidades, derecho a una remuneración adecuada, protección contra el despido, utilidades, libertad sindical, etc.

Frente a esta realidad existe la necesidad social y jurídica, por un lado, el establecimiento de las normas jurídicas que permitan regular las conductas y por otro la necesidad de su control, papel que en materia laboral desarrolla principalmente la inspección del trabajo.

La inspección del trabajo tiene sus orígenes en Inglaterra en 1833, principalmente orientada a verificar las condiciones de los menores y practicantes en temas de seguridad y salud en el trabajo, luego se irá estableciendo en diversos países europeos en Alemania 1892 cuando se crea una como una estructura, con miembros reclutados por concurso y dotados de un estatuto (Eric Briones).

El tratado de Versalles, dispuso que cada estado debía *organizar un servicio de inspección con la finalidad de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores.* (ART. 437).

La inspección surge para asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos referidas a las condiciones de trabajo. Es así que desde su origen hasta nuestros días la inspección es un instrumento esencial para el respeto de los derechos laborales constitucionales.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su relación con la inspección

La OIT, tiene un importante papel, aprueba el Convenio 81 OIT sobre la inspección del trabajo, que será la base del sistema de inspección señalando entre los temas más importantes los siguientes: autoridad central, facultades de los inspectores, estabilidad en el empleo, número adecuado de inspectores, otorgamiento de condiciones adecuadas de trabajo, etc. La OIT se refiere a los derechos fundamentales en los siguientes convenios:

Convenios fundamentales:

C29 Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

C105 Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)

C87 Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

C98 Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

C100 Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)

C111 Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

C138 Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)

C182 Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)

Los Derechos Fundamentales en el trabajo

La Declaración OIT 1998 sobre Los Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo, se refiere a cuatro temas: 1. Erradicación del trabajo infantil, 2. Eliminación del trabajo forzoso, 3. Libertad de asociación y negociación colectiva, 4. No discriminación

La Constitución Política del Perú y los Derechos Constitucionales laborales

Los principales artículos que reconocen derechos constitucionales y fundamentales en la Constitución Política de 1993, son los siguientes:

- Art. 2°
 - Inc. 2 (Igualdad ante la ley)
 - Inc.13 (Libertad de asociación)
 - Inc. 15 (A trabajar libremente-libertad de trabajo)

Art. 4° protección especial (niño- adolescente -a la madre- y al anciano en situación de abandono) familia- matrimonio

- Art. 22° (el trabajo como deber y derecho)
- Art. 23° (protección especial madre-menor impedido)
- Art. 24° (derecho a la remuneración equitativa)
- Art. 25° (jornada de trabajo)
- Art. 26° (igualdad de oportunidades, irrenunciabilidad de derechos, interpretación favorable en caso de duda)
- Art. 27° (protección contra el despido arbitrario)
- Art.28° (el derecho colectivo)
 - Garantiza la libertad sindical
 - Fomenta la negociación colectiva
 - Regula el derecho de huelga
- Art. 29° (participación en las utilidades)

Actualidad de la Inspección del Trabajo en el Perú

La creación de la SUNAFIL fortaleció el sistema de inspección. Cuenta con equipos especializados en materia laboral y de seguridad y salud en el trabajo, y tiene intendencias en todas las regiones del país y la provincia del Callao.

El Perú, miembro de la OIT, ha ratificado el Convenio OIT 81, 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 Supremo N° 019-2006-TR y normas modificatorias, ha sido reglamentada. Consideramos que el actual sistema representa un avance respecto del establecido por el Decreto Legislativo N° 910, por cuanto, es un proceso con plazos de investigación 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 cuanto al número de inspectores actualmente la inspección de trabajo en el Perú cuenta con aproximadamente 765¹ inspectores laborales (cantidad que incluye a: Supervisores inspectores, inspectores del trabajo e inspectores auxiliares) a nivel nacional, de los cuales concentra la mayoría en la ciudad de Lima aproximadamente 424 inspectores², y la diferencia en las diferentes Regiones del Perú, los cuales en su mayoría son inspectores auxiliares. Es de resaltar que, en los últimos tres años, el número de inspectores se ha incrementado considerablemente, mediante la convocatoria por concursos públicos de méritos, lo cual ayuda a fortalecer el sistema inspectivo del Perú, no obstante, el número actual debe triplicarse, llegando a superar los dos mil (2000) inspectores, para poder cumplir los estándares y realizar una labor mucho más efectiva, en el ámbito nacional. Los inspectores de trabajo en el Perú se agrupan en especialistas en normas sociolaborales, derechos fundamentales, seguridad y salud en el trabajo, equipos especiales creados recientemente 24x7 y equipos especiales de formalización laboral (Urbano y rural).

Por otra parte, se debe tener en cuenta que los inspectores están premunidos de facultades especiales, contempladas en el Art. 5° de la Ley 28806. Se rigen y aplican principios laborales, entre ellos el principio de primacía de la realidad, fundamental en la labor inspectiva, para desenmarañar los casos de simulaciones o contrataciones fraudulentas. Es importante mencionar que todos los inspectores además de la Ley, Reglamento de inspección, también deben observar, las Directivas y los diferentes Protocolos de actuación (más de veinte a la fecha), lineamientos y los criterios normativos (más de 30 a la fecha), y las resoluciones del Tribunal de Fiscalización laboral, cuando sean vinculantes.

SUNAFIL, es una institución especializada cuyas tareas principales son la orientación y fiscalización de las normas socio laborales, los derechos fundamentales en el trabajo y de seguridad

¹ Número que considera los inspectores ingresantes en el último concurso público de méritos, es variable debido a los ceses, renuncias del personal inspectivo, así como por las sensibles pérdidas de colegas inspectores a causa del COVID 19.

² Número que puede variar por los destakes y adscripciones de inspectores a las sedes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en regiones (GORE,s) e Intendencias Regionales (IRE,s), en casi todo el Perú.

y salud en el trabajo, asimismo es la entidad rectora del sistema de inspección de trabajo en el Perú, en concordancia con lo señalado el Convenio OIT 81.

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; debemos resaltar la importancia de este artículo en el desarrollo de las funciones inspectivas, toda vez que establece el marco de competencia, el 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, desde luego, con la salvedad que ante un eventual conflicto con la función jurisdiccional pudiera verse limitada en su actuación. Por su parte el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo³ (en lo sucesivo “RLGIT”) y sus normas modificatorias, establecen 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 y considerando la tabla de infracción según la categoría de la empresa (Microempresa, pequeña empresa, no MYPE), también teniendo en cuenta si se trata de un empleador del hogar, o de una junta de propietarios⁴, incrementándose en caso de reincidencia.

- Una norma importante luego de la creación de SUNAFIL, fue el D.S 012-2014-TR, que incrementó de manera notable la cuantía de las multas, estableciendo topes de 50, 100 y 200 UIT s de multas máximas para las infracciones: leves, graves y muy graves respectivamente, y en conjunto podrían formularse multas que alcancen las 300 UIT (valor de 1 UIT para el año 2021: S/. 4,400.00 soles).
- El RLGIT establece además de forma detallada la tipificación de infracciones, que en el tiempo fue incorporando nuevas infracciones desde su emisión el año 2006, así recientemente incorporó nuevas infracciones laborales⁵ en materia de trabajo remoto⁶, los porcentajes de multas, en función de la categoría de empresa⁷, gravedad de las infracciones y número de trabajadores afectados. Las sanciones se endurecen en los casos de discriminación, en los cuales se aplica la multa asignada a las empresas “No MYPE” (es decir como si fueran del régimen general), vale decir independientemente del tipo de empresa que sea (aun cuando la empresa este registrada como Micro, pequeña empresa se le considera como No MYPE); asimismo, se considera para la multa como afectados, a todos los trabajadores de la empresa, y adicionalmente se aplica una sobre tasa de 50% a la multa.

³ D.S. 019-2006-TR y modificatorias.

⁴ D.S. 008-2020-TR, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR.

⁵ Mediante el D.S. 010-2020-TR (24 de marzo de 2020), se modifica el D.S. 019-2006-TR, tipificándose como infracciones muy graves las siguientes:

a) Disponer, exigir o permitir el ingreso o la permanencia de personas para prestar servicios en los centros de trabajo cuya actividad no se encuentre exceptuada del Estado de Emergencia Nacional declarado por Decreto Supremo N° 044-2020-PCM o para labores que no sean las estrictamente necesarias dentro del ámbito de la excepción.

b) Incumplir con la regulación aplicable al trabajo remoto para trabajadores (as) considerados (as) en el grupo de riesgo por los períodos de la emergencia nacional y sanitaria.

⁶ Creado por el D.U. 026-2020 Decreto de urgencia que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del CORONAVIRUS (COVID-19) en el territorio nacional.

⁷ Microempresas, pequeña empresa, régimen No MYPE, asimismo, se tiene una tabla para los empleadores del hogar y junta de propietarios.

- Otro punto a resaltar es que, en caso de accidentes de trabajo fatales, en los que se determine responsabilidad de la inspeccionada, las sanciones se han endurecido, debido a que implica el cierre⁸ temporal del centro de trabajo o unidad económica hasta por el plazo de 30 días⁹. En función de criterios emitidos por la institución y que deben ser evaluados por el inspector
- Con fecha 10.02.2020 se publicó el Decreto Supremo N° 008-2020-TR, Decreto Supremo que modifica once (11) artículos del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, artículos: 4,8,17,18,21,22,27,28,46,48 y 53. Dentro de las modificatorias al art. 48, se establece una nueva tabla de multas para las empresas No MYPE, tanto para las infracciones leves, graves, muy graves, que se refleja en el incremento de las infracciones, por otra parte también indica que la tabla de multas aplicable a los empleadores del hogar, será también de aplicación para los casos de Juntas de propietarios, según el siguiente detalle: Infracciones leves 0.05 de la UIT, graves 0.13 de la UIT, muy graves 0.25 de la UIT.
- Mención importante en materia inspectiva es el Decreto Legislativo N° 1499¹⁰, publicado el 10 de mayo de 2020, que introduce modificaciones en la inspección del trabajo, que debe tenerse en consideración.
- Finalmente por la pandemia del COVID 19, se han tipificado infracciones nuevas como para el no otorgamiento del trabajo remoto en grupos de riesgos, así como el incumplimiento de la desconexión digital, no contar con los protocolos de bioseguridad, entre otros puntos. Así mismo es importante apuntar que la forma operativa de la inspección a variado intensificando el uso de la tecnología de información, como casilla electrónica, usando plataformas virtuales para comparencias via meet, telecomparencias, visita virtual en los casos que sean pertinentes, etc.

La Inspección del Trabajo y su rol en el respeto de los derechos constitucionales

De los puntos anteriores podemos señalar y evidenciar que la inspección cumple el rol de hacer respetar los derechos fundamentales y constitucionales, de los trabajadores, estos casos en su mayoría están relacionados con la libertad sindical, negociación colectiva, trabajo forzoso (libertad de trabajo), trabajo infantil, discriminación. Etc.

La inspección en base a la legislación nacional e internacional conforme a lo establecido en el artículo 55, y la Disposición final y transitoria cuarta de la Constitución Política, así como lo contemplado en la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley 28806, debe tener en consideración en la resolución de los casos, las normas internacionales de trabajo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la carta de las Naciones Unidas, Pacto internacional de los derechos económicos sociales y culturales, Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto De San José), Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Convención sobre los Derechos del Niño, la Carta de la OEA, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Convención Americana sobre los Derechos Humanos, Protocolo Adicional a la Declaración Americana sobre Derechos Humanos, Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, tratados bilaterales y plurilaterales en materia laboral, sentencias de las cortes internacionales, y los convenios OIT referidos (véase *supra*),etc.

⁸ Decreto de Urgencia N° 044-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas para fortalecer la protección de salud y vida de los trabajadores.

⁹ Decreto Supremo N° 020-2019-TR. Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, el reglamento de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, el Decreto Supremo N° 017-2012-TR y el Decreto Supremo N° 007-2017-TR.

¹⁰ Decreto Legislativo que establece diversas medidas para garantizar y fiscalizar la protección de los derechos Socio Laborales de los /as Trabajadores/ as en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19

En ese sentido los inspectores del trabajo, en la etapa de las actuaciones de investigación, medidas de requerimiento, elaboración de informes y actas de infracción, usan la legislación internacional, para argumentar y garantizar los derechos constitucionales de los trabajadores. Así mismo las instancias resolutoras de la inspección, fundamentan sus decisiones en la legislación internacional, garantizando derechos constitucionales. Finalmente podemos señalar que la protección de los derechos constitucionales por la inspección del trabajo es más notoria en casos referidos a discriminaciones, libertad sindical, negociación colectiva, seguridad y salud en el trabajo, situación de mujeres embarazadas, trabajo forzoso, etc., verificándose de esta manera que la inspección es un instrumento esencial para el respeto de los derechos laborales constitucionales de los trabajadores y ciudadanos, en nuestros países y por lo cual debe continuar su fortalecimiento.

Luis Serrano Díaz

Abogado, Doctorando en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos-UNMSM. Docente UNMSM.

Estudios en ITC OIT, Turín Italia. Integrante SPDTSS, AIDTSS, AIJDTSS, ILTRAS.

Curso de Estudios Avanzados en Derecho Social Universidad de Salamanca España USAL.

Miembro Comité Ejecutivo para América Latina CIELO.

Inspector Supervisor de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral-SUNAFIL Perú.

drluisserranodiaz@gmail.com

Twitter: @luisserranodias

Blog: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/luisserrano/author/luis-serrano/>

* Las opiniones vertidas en el presente trabajo son a título personal y no comprometen a las organizaciones a las que pertenece o representa el autor.