

La inspección del trabajo y la defensa del trabajador

Dr. Roberto Servat Pereira de Sousa
Vice Ministro de Trabajo*

1. Antecedentes normativos de la inspección del trabajo.-

La inspección del trabajo es una de las tantas atribuciones que tiene el Estado para supervisar o verificar el cumplimiento de las normas vigentes. De no ser así, las normas imperativas que rigen un ordenamiento jurídico determinado serían vaciadas de contenido y no se podría cumplir con los fines ni proteger los intereses que cautelan.

Las normas del Derecho del Trabajo son, por regla general, de orden público y la autonomía de la voluntad tiene un estrecho margen de acción frente a la naturaleza, por lo general imperativa, de las normas laborales. Atendiendo a esta naturaleza especial de las normas laborales es que el Estado sustenta su facultad de inspección en materia de trabajo, actividad que desarrolla a través de una entidad especializada como es el Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

En nuestro país, la inspección del trabajo tiene antecedentes normativos remotos que revisaremos brevemente.

En enero de 1913, mediante Decreto Supremo del 24 y 30 de enero de 1913 se crea la Sección Obrera en las Intendencias de la Policía de Lima y Callao, oficina encargada de realizar inspecciones de trabajo.

Por resolución Suprema de 30 de setiembre de 1919, durante el Gobierno de Augusto B. Leguía, las funciones inspectivas del trabajo son transferidas a la Sección de Trabajo de la Dirección de Fomento del Ministerio de Fomento. Estos sistemas de inspección primarios presentaban, entre otros, dos defectos importantes: no tenían previstos sanciones por los incumplimientos detectados y el personal encargado no contaba con la especialización necesaria para tan importante labor.

Posteriormente se creó un sistema de inspecciones regionales (1931-1935) y una Dependencia de Inspección del Fondo de Garantía de la Ley No. 1378, Ley de Accidentes de Trabajo.

* El presente trabajo ha sido elaborado sobre la base de la exposición de motivos del Decreto Legislativo No. 910, Ley de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador.

Es a partir de 1970 que el Ministerio de Trabajo y Comunidades Laborales, conforme a la concepción del Estado imperante en ese momento de nuestra historia, adopta un rol interventor en las relaciones laborales. En ese marco, entró en vigencia el Decreto Supremo No. 003-71-TR que reguló las inspecciones en materia de trabajo, norma que únicamente reguló la inspección como mecanismo para constatar incumplimientos y aplicar las multas correspondientes, no se reguló sin embargo, las funciones de orientación y prevención de conflictos, ambas previstas en el Convenio No. 81 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT-, ratificado por el Perú y sobre el que más adelante trataremos.

Luego, el Decreto Supremo No. 003-83-TR que sustituyó al Decreto Supremo No. 003-71-TR, introdujo una clasificación de los diversos tipos de inspecciones en materia de trabajo, clasificándolas en ordinarias, especiales y motivadas por denuncias, regulando la obligación de proteger la identidad de los denunciantes.

Por Decreto Supremo No. 032-83-TR se desarrolló el procedimiento para la fiscalización y control del cumplimiento de las normas de seguridad e higiene ocupacional a cargo de la Dirección General de Higiene y Seguridad Ocupacional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

Con posterioridad entró en vigencia el Decreto Supremo No. 004-95-TR, norma que consolida en un solo texto el tema de la inspección en materia de trabajo y de seguridad e higiene ocupacional.

El Decreto Supremo No. 004-96-TR, derogó la norma anterior e introdujo modificaciones al procedimiento de inspección, regulando la diligencia previa y las funciones de orientación y prevención.

A manera de resumen, en este punto podemos indicar que hasta la dación del Decreto Legislativo No. 910, publicado el 17 de marzo último; la inspección del trabajo no contaba con una norma con rango de Ley que regule todos aquellos aspectos vinculados al desarrollo de la labor inspectiva. Por tratarse de una facultad del Estado tendiente a verificar el cumplimiento de normas laborales y por ser una materia recogida en un convenio internacional (el Convenio No. 81 de la OIT), era necesario que las facultades de los inspectores, los procedimientos inspectivos, las funciones de la labor inspectiva y otros tantos temas vinculados sean regulados por una ley –en sentido formal o material-.

2. Antecedentes normativos de la defensa del trabajador.-

El sistema de defensa y asesoría legal, concebido como un servicio gratuito, tuvo como antecedentes normativos a los Decretos Supremos Nos. 015-86-TR y 026-86-TR, normas que ya habían derogado al Decreto Supremo No. 019-72-TR, el cual dejó sin efecto diversos dispositivos que se remontan al año de 1941.

Así los antecedentes más antiguos respecto de la defensa gratuita del trabajador tienen su origen en la primera mitad del pasado siglo.

Posteriormente, el Decreto Supremo No. 002-96-TR, vigente a partir del 4 de mayo de 1996, fue la última norma que reguló los alcances del servicio gratuito permanente de orientación legal. Este servicio se extendía a empleadores y trabajadores del régimen laboral de la actividad privada.

El hasta hace poco vigente sistema de defensa legal, estuvo orientado a prevenir los conflictos entre las partes de una relación laboral conduciéndolas u orientándolas hacia el cumplimiento de las normas laborales.

Los servicios que brindaba el Ministerio de Trabajo y Promoción Social a través de la Sub Dirección de Defensa Gratuita y Asesoría del Trabajador comprendían: absolver consultas formuladas individual o colectivamente por los trabajadores, efectuar liquidaciones a favor de trabajadores conforme a la información que proporcionen, promover la conciliación entre empleadores y trabajadores, brindar orientación sobre las normas laborales vigentes, y servicio de defensa gratuita (patrocinio jurídico gratuito) a los trabajadores cuyas remuneraciones no superen el 25% de la UIT.

Nuevamente encontramos que tan importantes servicios dirigidos a un gran porcentaje de la población compuesto por trabajadores de escasos recursos y pequeñas y medianas empresa sin posibilidad concreta de acceder a una consultoría o patrocinio jurídico gratuito –en el caso de los trabajadores- no estaban regulados en una norma con rango de Ley, presentando los servicios diversos vacíos y deficiencias en su aplicación. La respuesta normativa se hacía más necesaria aún por tratarse de obligaciones constitucionales específicas de todo Estado social.

Era también necesario sistematizar todas las normas que regulaban los servicios de defensa del trabajador, eliminar los vacíos, establecer las líneas generales de acción de Ministerio de Trabajo y Promoción Social y finalmente optimizar los servicios en beneficio de empleadores y trabajadores.

3. El Convenio No. 81 de la Organización Internacional del Trabajo.-

El 01 de febrero de 1960 mediante resolución legislativa N° 13284, el Perú aprobó el Convenio OIT N° 81, relativo a la Inspección del Trabajo en la Industria y el Comercio, norma internacional que contiene una serie de premisas generales sobre la inspección del trabajo que han sido consideradas por el Decreto Legislativo N° 910.

A nivel de la Organización Internacional del Trabajo hay otros convenios relacionados con la inspección del trabajo en otras actividades económicas pero

que no han sido ratificados por nuestro país, como es el caso del Convenio No. 129 sobre inspección en la agricultura.

Asimismo, existen otros convenios ratificados por el Perú que contienen disposiciones relativas a la inspección del trabajo y a condiciones mínimas para su desarrollo, como por ejemplo el Convenio No. 147 sobre normas mínimas en la Marina Mercante.

Volviendo al Convenio No. 81, conforme a su artículo 3, tenemos que este recoge tres aspectos o funciones fundamentales en todo sistema de inspecciones:

- a) Fin fiscalizador: este es el fin primario o esencial del sistema inspectivo, y se refiere a velar por el cumplimiento de disposiciones legales o convencionales sobre condiciones de trabajo y protección de los trabajadores;
- b) Fin informativo: esta dada por la obligación de la autoridad administrativa de trabajo de informar a las partes laborales sobre el contenido de las normas laborales; y
- c) Fin integrador: los inspectores de trabajo tienen una especial aproximación al sistema jurídico laboral constatando sus defectos y deficiencias, lo que requiere ser canalizado por el sistema a fin de corregir las situaciones de desprotección de los trabajadores o eventuales vacíos normativos.

Es en base a estas tres funciones principales y a las normas contenidas en el Convenio No. 81 que se emprendió la labor de dotar al Ministerio de Trabajo y Promoción Social de un cuerpo normativo sistemático que contenga los principios, las facultades, los mecanismos de colaboración con otras instituciones, la definición de los sistemas de inspecciones y de defensa del trabajador y el perfil de los profesionales que brindarán estos servicios. No podemos negar el valioso aporte de la legislación comparada sobre la materia pues siempre es importante la experiencia de otros países para enriquecer la nuestra.

En este marco, y gracias a las facultades delegadas por el Congreso de la República mediante Ley No. 27426 del 17 de febrero de 2001, emprendimos la labor de modificar el sistema de inspecciones y de defensa del trabajador y; a pesar de los cortos treinta días con que contamos para elaborar un decreto legislativo, creemos que la obra final, gracias al valioso aporte de todos quienes colaboraron de manera desinteresada con su desarrollo, nos permite sentirnos satisfechos del resultado.

A continuación, abordaremos una visión general de las principales modificaciones en materia de inspección y defensa del trabajador contenidas en el Decreto Legislativo No. 910.

4. Principales modificaciones al sistema de inspecciones y defensa del trabajador.-

1. Unificación y sistematización de la normatividad

Unificación y sistematización, a través de una norma con rango de Ley, de toda la normatividad dispersa y de distinto rango normativo, sobre los servicios que brinda el Ministerio de Trabajo y Promoción Social en materia de inspecciones y defensa del trabajador.

Es importante recalcar que la inspección del trabajo no contaba con una norma con rango de Ley que regule todos aquellos aspectos vinculados al desarrollo de la labor inspectiva a pesar de tratarse de una facultad del Estado tendiente a verificar el cumplimiento de normas laborales y por ser una materia recogida en un convenio internacional (el Convenio No. 81 de la OIT), lo que hacía necesario una regulación legal.

2. Ámbito de aplicación

En cuanto al ámbito de aplicación de la norma, podemos mencionar que la Ley establece en su artículo 2 expresamente a quiénes se les aplica la misma, incluyendo, a diferencia de la anterior legislación, a los empleadores públicos que tengan trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada. También es importante mencionar que la norma se aplica a los ex trabajadores, incluyendo de manera expresa a los socios trabajadores de las cooperativas de trabajo. Igualmente se reconoce con acierto dentro del ámbito subjetivo de aplicación a las organizaciones sindicales de cualquier ámbito.

Por otro lado, es importante resaltar que, en el ámbito objetivo de la norma, se incluye la verificación del cumplimiento de las normas de promoción y formación para el trabajo, quedando comprendidos los convenios de formación laboral juvenil, las prácticas pre profesionales y los contratos de aprendizaje.

3. Principios

La Ley establece que se deben observar, especialmente, los siguientes principios:

- a) Legalidad: según el cual todos los actos administrativos se someten a la Ley;
- b) Primacía de la realidad: por primera vez se establece en una norma una definición del principio y se remite al reglamento en cuanto a los supuestos de aplicación;

- c) Carácter irrenunciable de los derechos laborales reconocidos por la Constitución y la Ley;
- d) Buena fe: que se extiende a las diferentes formas de promoción y capacitación para el trabajo y no sólo a la relación laboral;
- e) Razonabilidad y proporcionalidad en la sanción.

La aplicación de estos principios en un procedimiento de inspección, por mandato expreso de la ley, permitirá tanto a la Autoridad Administrativa de Trabajo como a los administrados, evitar cualquier cuestionamiento a supuestos excesos que podrían darse en dicho procedimiento.

4. Perfil del inspector

En cumplimiento del Convenio No. 81 de la OIT, relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio, aprobado por el Perú mediante Resolución Legislativa No. 13284 del 15 de diciembre de 1959, esta Ley reconoce al inspector del trabajo la condición de servidor público estableciendo que deben ser contratados a plazo indeterminado.

Asimismo, se regula su ingreso a la carrera administrativa previo concurso público que evalúe capacidades y méritos. De este modo, la norma otorga a los inspectores una situación jurídica que garantice su independencia técnica y profesional.

De otro lado, la Ley busca garantizar un número suficiente de inspectores, infraestructura y recursos para el mejor cumplimiento del servicio, en armonía con lo dispuesto por el Convenio No. 81 de la OIT.

Finalmente, con acierto se establece que los inspectores deben contar con grado académico universitario, una sólida formación ética y moral y precisando que la función inspectiva es exclusiva e incompatible con el desarrollo de otras actividades subordinadas o no. Siguiendo el mismo orden de ideas, la Ley también ha recogido expresamente en su artículo 23, el perfil del trabajador que presta servicios de defensa legal gratuita y asesoría del trabajador.

5. Facultades del inspector

Otorgarle rango de ley a las facultades que tienen los inspectores de trabajo y que están recogidas en la legislación interna principalmente desde el año 1971 (Decreto Supremo No. 003-71-TR) y en el Convenio No. 81, permitirá que no se cuestione el origen y la legalidad de tales atribuciones, sobre todo si tomamos en cuenta que muchas de las facultades podían significar la limitación de derechos constitucionales como la intimidad, propiedad, reserva tributaria, etc. En tal sentido, toda limitación al ejercicio de un derecho constitucional debe tener una fuente normativa de rango de ley.

Asimismo, como novedad, la Ley prevé un régimen disciplinario del inspector, reconociendo como sanción máxima la inhabilitación hasta por 5 años para acceder a cualquier cargo en el sector público, en caso de falta grave.

6. Garantías mínimas de un procedimiento inspectivo

La Ley reconoce garantías mínimas para las partes, en relación a la legalidad de un procedimiento administrativo inspectivo, tales como: definición de los tipos de procedimientos, requisitos de un acta inspectiva, instancias administrativas, parámetros de multas y graduación de infracciones, medios impugnatorios, entre otros.

Sin perjuicio de los demás principios que rigen todo procedimiento administrativo conforme a la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, se recoge el principio al debido proceso, economía y celeridad procesal, así como la pluralidad de instancias.

7. Facultad conciliatoria

Se reconoce por primera vez en nuestro país, la facultad conciliatoria de un inspector del trabajo, en pleno desarrollo de la diligencia inspectiva, siempre que exista solicitud expresa de las partes –trabajador y empleador-, como un mecanismo rápido y eficaz de solucionar conflictos laborales.

Los acuerdos que se adopten la Autoridad Administrativa de Trabajo suscribirá el acta con lo que la misma adquiere la naturaleza de título ejecutivo.

8. Auxiliares de Inspección

Se crea un cuerpo de auxiliares de inspección, secristas y estudiantes universitarios de último año, como apoyo a la labor de los inspectores .

Estas personas serán instruidas y capacitadas para realizar, básicamente, labores de difusión de la legislación laboral y de seguridad y salud en el trabajo, lo cual permitirá al Ministerio de Trabajo y Promoción Social abarcar a un mayor número de empresas, sin perjuicio de formar a los futuros inspectores del trabajo. Previamente a la realización de campañas de inspección (programadas) y respetando el carácter preventivo y pedagógico de la inspección del trabajo, debería impulsarse con anterioridad campañas de difusión de los beneficios laborales.

9. Reconocimiento de la vigencia de la conciliación administrativa

Con la dación de la Ley de Conciliaciones, Ley No. 26872, que aún no es obligatoria en materia laboral, surgieron preocupaciones por la posible futura desaparición de la conciliación administrativa a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción Social que ha tenido resultados muy positivos tanto para trabajadores como para empleadores.

La Ley reconoce la coexistencia de ambas conciliaciones como complementarias, para lo cual se ha creado a través de la Cuarta Disposición Complementaria, el Centro de Conciliación y Arbitraje del Ministerio de Trabajo y Promoción Social (CENCOAMITP), que funcionará a partir del 1 de julio próximo.

La nueva Ley permite que en la conciliación administrativa, a diferencia de la norma anterior, el trabajador pueda estar representado por otra persona en dicha diligencia, lo que facilita la utilización de dicho servicio. Recordemos que una de las preocupaciones constantes que tienen los trabajadores era la dificultad de asistir a una diligencia conciliatoria durante su jornada de trabajo.

Por otro lado, se ha ampliado el plazo para la realización de la audiencia de conciliación de 3 a 10 días hábiles, lo que permitirá que las partes puedan tener mayor tiempo para proponer mecanismos de solución en la audiencia y llegar a un eventual acuerdo. Bajo este mismo orden de ideas, se ha incorporado en la Ley la suspensión de los plazos de caducidad, en materia laboral, con la solicitud de la conciliación administrativa, lo que resulta conveniente para los trabajadores toda vez que con la anterior legislación, al no permitir la suspensión se superponía la solicitud de conciliación con la interposición de la demanda judicial, lo cual es contraproducente si tenemos que el plazo de caducidad para demandar la indemnización por despido arbitrario es corto (treinta días).

10. Participación de las organizaciones sindicales

La Ley reconoce expresamente a las organizaciones sindicales no sólo en el ámbito subjetivo de aplicación de la norma, sino como usuario de los diversos servicios que brinda el Ministerio de Trabajo y Promoción Social; tales como consultas, conciliaciones, inspecciones, ya sea que recurran por cuenta propia o en representación de los trabajadores, repotenciando las funciones y el rol de los sindicatos como instituciones de defensa de los derechos laborales.

11. Coordinación y colaboración con otras entidades

La Ley nos permite tener el marco normativo adecuado para que el Ministerio de Trabajo y Promoción Social pueda hacer, a través de su servicio inspectivo,

la fiscalización de obligaciones a cargo de otras entidades u organismos públicos mediante convenios de cooperación, colaboración o delegación a nuestro favor, que permitiría que la especialización de nuestros inspectores esté al servicio del país. Por ejemplo, mediante un convenio celebrado con dichas instituciones se podría revisar obligaciones de naturaleza laboral o que estén estrechamente vinculadas al tema laboral.

Asimismo, en materia de salud y seguridad en el trabajo, el Ministerio queda facultado para celebrar convenios de cooperación, colaboración o delegación con otras instituciones públicas o privadas, lo cual resulta importante pues por tratarse de labores inspectivas especializadas, y específicamente relacionadas con la salud y seguridad, es posible que el Ministerio recurra a la colaboración o coordinación con instituciones que cuenten con personal calificado para tales labores.

La Ley también recoge la obligación de toda institución, entidad, organismo y funcionario público de prestar colaboración efectiva con el servicio inspectivo, obligado expresamente a la Autoridad Policial a brindar apoyo y colaboración bajo responsabilidad.

12. Comisión Multisectorial

La Séptima Disposición Complementaria de la Ley señala que el Ministerio de Trabajo y Promoción Social debe constituir una Comisión Multisectorial que deberá elaborar el Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, la cual debe contar con la participación de las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores, así como de organismos especializados en la materia.

Debemos recordar que la legislación vigente sobre seguridad y salud en el trabajo data del año 1964 y como es lógico, está totalmente desfasada y necesita adaptarse a los avances tecnológicos.

13. Régimen de multas

La Ley reconoce como infracciones de tercer grado (es decir muy graves), el no pago de los beneficios y derechos laborales de carácter irrenunciable, así como no registrar en planillas a un trabajador y el contratar a un adolescente sin autorización del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

Por otro lado la Ley permite hacer operativos inspectivos nacionales desde la sede central, lo cual nos permitirá tener un mejor desarrollo del servicio inspectivo en provincias, dentro del plan anual de inspecciones.

14. Inspección especial por cierre de centro de trabajo

La Ley cubre los vacíos del Decreto Ley No 26135 sobre el particular, definiendo los supuestos de cierre no autorizados de centro de trabajo así como el procedimiento de dicha diligencia.

15. Ampliación de los Servicios de Defensa del Trabajador y reconocimiento expreso de su gratuidad

Los alcances de los servicios de consulta, liquidaciones, conciliaciones y patrocinio judicial gratuito, han sido ampliados según las necesidades que actualmente tienen los trabajadores. Por ejemplo se reconoce que la asesoría no se limite a los temas laborales o de salud o seguridad en el trabajo, sino también a materia previsional. Se exige igualmente que a nivel nacional se implemente el sistema automatizado de liquidaciones de derechos y beneficios sociales, esto permitirá brindar un servicio standard para todos los trabajadores.

Igualmente la Ley le reconoce la gratuidad de estos servicios.

16. Amnistía

La Ley permite a todas las empresas que tienen deudas con el Ministerio de Trabajo y Promoción Social derivadas de la imposición de multas, cualquiera sea su origen, acogerse a una amnistía siempre que hasta el 15 de mayo de 2001 el obligado cumpla con abonar el 25% de la multa actualizada, debiendo abonar el 10% del 25% al momento de acogerse al beneficio, pagando el saldo hasta en tres meses.

17. Vigencia de la ley

La Ley entrará en vigencia el 1 de julio próximo, y antes de dicha fecha se publicará el Reglamento, que regirá conjuntamente con la Ley. Este período nos permitirá difundir, a nivel nacional, tanto a los funcionarios, trabajadores y empleadores los alcances de esta Ley.

Conclusión.-

Hemos abordado a lo largo de este trabajo un panorama histórico sobre la evolución del sistema de inspecciones y del sistema de defensa legal del trabajador.

Este breve análisis, espero nos permita apreciar que la reforma se hizo necesaria con el objeto de adaptar los servicios a lo dispuesto por los Convenios Internacionales suscritos por nuestro país, en lo referente a inspecciones; y proceder a mejorar, ampliar y garantizar los servicios gratuitos de defensa del trabajador en el marco de las responsabilidades constitucionales que debe asumir el Estado en la protección del trabajo.

El estudio efectuado sobre los principales temas que han sido abordados por la reforma, permitirá a empleadores y trabajadores realizar un ponderado balance de la Ley, que nos permita, a futuro, adaptar las normas a las nuevas circunstancias que se generen.

La Ley General de Inspecciones y Defensa del Trabajador, permite reconocer y reiterar nuevamente la necesidad e importancia de seguir contando con un Ministerio de Trabajo y Promoción Social (y descartar de plano cualquier opinión antojadiza sobre su desaparición), como entidad especializada en materia laboral y seguridad social y que está al servicio de los trabajadores y empleadores, que a partir de este año, se ha convertido adicionalmente en seno del diálogo socio laboral a través del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción Social, síntoma que la democracia también debe vivirse al interior de las relaciones laborales.

