

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**ESCUELA DE POSGRADO**



**LA INSPECCIÓN SOCIOLABORAL EN LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA  
DEL SECTOR INFORMAL LABORAL: hacia la aplicación de la Medida de  
Formalización Laboral por los inspectores de trabajo y la implementación de  
los Planes de Formalización para los empresarios.**

**Tesis para optar el grado de Magíster en Derecho de la Empresa**

**AUTOR**

**José Guillermo Córdova Fernández**

**ASESOR**

**Aurelio Eduardo Cueva Vieira**

**Agosto, 2017**

## RESUMEN

El D.S. N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, contiene dos artículos que hablan sobre el denominado Plan de Formalización, el cual, se encuentra destinado preferentemente a la micro y pequeña empresa y es de aceptación voluntaria por el empleador. El Reglamento establece que el Plan de Formalización, debe *“incluir medidas de promoción, capacitación de trabajadores, asesorías al empleador, participación en programas estatales para las micro y pequeñas empresas, entre otras”*. No obstante, desde su promulgación en el 2006, ningún Plan de Formalización se ha implementado. Esta inaplicación jurídica, se contrapone ante más de un 70% de trabajadores que en el Perú se encuentran laborando en el sector informal laboral; y donde el sistema de inspección, y en particular sus normativas, deben estar diseñadas para reducir los altos índices de informalidad laboral. Por ello, es importante analizar si el Reglamento ha sido adecuadamente redactado y si es suficiente para implementar, con nuestra legislación actual, un Plan de Formalización. Para ello, debemos analizar los principios del sistema inspectivo, el cumplimiento de estos principios por el sistema de inspección peruano y comparar experiencias puntuales en América Latina. Lo que, nos llevará a reflexionar sobre la naturaleza jurídica de los Planes de Formalización y permitirá encontrar su insuficiencia jurídica. Para luego, afirmar que el Plan de Formalización, debe ser un instrumento jurídico que principalmente pueda acompañar una nueva medida aplicable por los inspectores de trabajo que agregue un componente mediante el cual, el empleador y trabajadores puedan directamente beneficiarse de las medidas inspectivas, no sólo evitando una multa o ingresando a planilla respectivamente; sino por la mejora de algún aspecto de la gestión, administración empresarial o mejora en la vida cotidiana del trabajador. Esto permite crear escenarios de cumplimiento perdurable; y al ser utilizados por el sistema de inspección del trabajo, como una herramienta jurídica para la formalización, antes, durante y después de un procedimiento inspectivo y en un escenario de política nacional, permita desde el sistema de inspección del trabajo, reducir notablemente los niveles de informalidad laboral.

## ÍNDICE

ÍNDICE .....	I
INTRODUCCIÓN .....	IV
CAPÍTULO I .....	- 1 -
I. LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y LOS MODELOS DE INSPECCIÓN A NIVEL MUNDIAL .....	- 1 -
1. El Sistema de Inspección del Trabajo.....	- 1 -
2. Objeto del Sistema de Inspección del Trabajo .....	- 2 -
2.1. Métodos de la inspección del trabajo para cumplir con su objetivo.....	- 3 -
3. Titularidad del sistema de inspección del trabajo .....	- 4 -
4. La inspección del trabajo en el Perú .....	- 5 -
5. Facultades de los inspectores de trabajo peruanos .....	- 6 -
5.1.....Facultades de comprobación o investigación .....	- 9 -
5.2.....Facultades de impulso del trámite inspectivo .....	- 10 -
5.3.....Facultades para paralizar trabajos u ordenar se tomen medidas preventivas .....	- 11 -
5.4.....Facultades de asesoramiento técnico u orientación .....	- 11 -
5.5 Facultades de requerimiento para el cumplimiento .....	- 13 -
6. Modelos de Inspección del Trabajo .....	- 14 -
6.1 Modelo acusatorio o tutelar .....	- 14 -
6.2 Modelo disuasivo o conciliatorio .....	- 15 -
6.3 Modelo reactivo o proactivo .....	- 16 -
6.4 Modelo fragmentado o unificado .....	- 17 -
6.5 Modelo burocrático o profesional .....	- 18 -
6.6 Modelo con garrotes o con garrotes y zanahorias .....	- 19 -
7. Principales factores de éxito del actual modelo francés .....	- 20 -
8. ¿Modelo anglosajón o francés?, a modo de conclusión.....	- 21 -
CAPÍTULO II .....	- 22 -
II. ¿QUÉ MODELO DE SISTEMA DE INSPECCIÓN SE HA ADOPTADO EN EL PERÚ? ..	- 22 -
1. Introducción.....	- 22 -
2. Modelo de inspección adoptado en el Perú.....	- 23 -

2.1 Sistema de inspección peruano: ¿acusatorio o tutelar? .....	23 -
2.2 Sistema de inspección peruano: ¿disuasivo o conciliatorio? .....	31 -
2.3 Sistema de inspección peruano: ¿reactivo o proactivo? .....	41 -
2.4 Sistema de inspección peruano: ¿fragmentado o unificado? .....	44 -
2.5 Sistema de inspección peruano: ¿burocrático o profesional? .....	46 -
2.6 Sistema de inspección peruano: ¿con garrotes o con garrotes y zanahorias? .....	48 -
3. Conclusiones .....	52 -
CAPITULO III .....	55 -
III. EXPERIENCIAS DE FORMALIZACIÓN LABORAL EN AMÉRICA LATINA Y EL MARCO LEGAL DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO PARA REDUCIR EL EMPLEO INFORMAL .....	55 -
1. Definición de empleo informal .....	55 -
1.1 Definición de los conceptos economía informal, sector informal y el empleo informal .....	58 -
1.2 Estadística de la economía informal, sector informal y el empleo informal .....	60 -
2. Contexto Normativo: Metodologías y experiencias de fiscalización del empleo informal en América Latina .....	61 -
2.1 El caso argentino .....	62 -
2.2 El caso colombiano: Los Acuerdos de Formalización Laboral .....	64 -
2.3 El caso chileno: La sustitución de multas por capacitación para micro y pequeñas empresas .....	66 -
3. Experiencias de fiscalización del empleo informal en Perú .....	67 -
4. Marco legislativo de la inspección del trabajo para la reducción del empleo informal .....	70 -
4.1 Los denominados Planes o Plan de Formalización en la legislación peruana .....	72 -
4.2 Eficacia de la legislación de la inspección del trabajo para la fiscalización del empleo informal en el sector informal o no estructurado y en el sector formal de la micro y pequeña empresa .....	83 -
5. ¿Cómo debe realizarse el abordaje de la inspección del trabajo en el sector informal y de la micro y pequeña empresa? .....	84 -
6. Propuesta legislativa de una nueva Medida Inspectiva de Formalización para el sector de la micro y pequeña empresa y los Planes de Formalización .....	89 -
CONCLUSIONES .....	97 -
RECOMENDACIONES .....	99 -
BIBLIOGRAFÍA .....	100 -

## Ilustraciones

Ilustración 1 Funciones de la Inspección del Trabajo en los Convenios de la OIT. ....	- 3 -
Ilustración 2 Porcentaje de Órdenes de Fiscalización y Orientación. MTPE. 2008. ....	- 24 -
Ilustración 3 Porcentaje de Órdenes de Fiscalización y Orientación. SUNAFIL. 2015. .	- 25 -
Ilustración 4 Órdenes de Orientación. SUNAFIL. 2014-2016.....	- 26 -
Ilustración 5 Cuadro de Multas en el Decreto Supremo Nro. 019-2016-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. ....	- 32 -
Ilustración 6 Cuadro de Multas Modificadas por el Decreto Supremo Nro. 012-2013-TR-Modifica el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. ....	- 34 -
Ilustración 7 Órdenes de Inspección y Actas de Infracción. SUNAFIL. 2014-2016. ....	- 37 -
Ilustración 8 Porcentaje de Actas de Infracción-Denuncias, año 2014. ....	- 38 -
Ilustración 9 Porcentaje de Actas de Infracción-Operativos, año 2014.....	- 38 -
Ilustración 10 Porcentaje de Actas de Infracción-Operativos, año 2015.....	- 39 -
Ilustración 11 Porcentaje de Actas de Infracción-Denuncias, año 2015. ....	- 39 -
Ilustración 12 Porcentaje de Actas de Infracción-Operativos, año 2016.....	- 40 -
Ilustración 13 Porcentaje de Actas de Infracción-Denuncias, año 2016. ....	- 40 -
Ilustración 14 Consolidado de Inspecciones por Origen. SUNAFIL. 2014-2016.....	- 42 -
Ilustración 15 Porcentaje de Inspecciones según su Origen, año 2014.....	- 42 -
Ilustración 16 Porcentaje de Inspecciones según su Origen, año 2015.....	- 43 -
Ilustración 17 Porcentaje de Inspecciones según su Origen, año 2015.....	- 43 -
Ilustración 18 Comparación del modelo de inspección peruano con los modelos anglosajón y francés o latino .....	- 53 -
Ilustración 19 Comparación del modelo de inspección peruano con los modelos anglosajón y francés o latino: Colores .....	- 53 -
Ilustración 20 Comparación del modelo de inspección peruano con los modelos anglosajón y francés o latino: Colores 2 .....	- 54 -
Ilustración 21 Resumen Ejecutivo de la Economía Informal y su relación con el Empleo Informal .....	- 59 -
Ilustración 22 ¿Dónde se encuentra el empleo informal? .....	- 60 -
Ilustración 23 “PERÚ NO AGROPECUARIO: Empleo equivalente según condición de informalidad, 2007. Miles de empleos – 10 690”. .....	- 61 -
Ilustración 24 Posibles escenarios luego de una fiscalización laboral .....	- 88 -

## INTRODUCCIÓN

La principal función del sistema de inspección del trabajo en el Perú es supervisar el cumplimiento de las obligaciones sociolaborales de todos los trabajadores del régimen común de la actividad privada. No obstante, en la actualidad esta función parece estar limitada al sector de la economía formal laboral, aquel sector, que cuenta con la mayoría de sus trabajadores inscritos en la planilla y donde las actuaciones inspectivas se generan en mayor número debido a una denuncia por parte de los trabajadores.

En efecto, es en el sector formal laboral, donde la inspección del trabajo puede actuar con mayor comodidad y aplicar casi sin mayores problemas el marco jurídico vigente; y puede además, lograr que las empresas cumplan con la normativa sociolaboral, aunque mucha de las veces sea bajo la amenaza de una sanción pecuniaria. Esta situación es lo más común en la inspección del trabajo en el Perú.

En contra parte, y donde al parecer la inspección del trabajo no desarrolla con regularidad sus actuaciones inspectivas, lo podemos genéricamente denominar como *empleo informal* en el *sector informal*. Es decir, en las empresas donde no existe ni un trabajador inscrito en la planilla o cuenta con directivos o gerentes inscritos en la planilla o incluso, se trata de una empresa ubicada en el sector informal, donde no cumple con ninguna regulación. Usualmente, estas unidades productivas son de menos de 11 trabajadores.

La informalidad, y en específico la informalidad laboral, generan uno de los problemas actuales de mayor relevancia; el cual, congrega la mayor atención de políticos, estudiosos, empresarios, trabajadores y la sociedad en general. Este problema afecta directa o indirectamente a todos los peruanos y pone en jaque nuestro desarrollo económico y social, y posiblemente el futuro de nuestra nación. Los datos actuales de la informalidad son preocupantes, según el Centro Nacional de Planificación - CEPLAN, en el Perú 08 de cada 10 mujeres y 7 de cada 10 hombres tienen un empleo informal. Asimismo, nos indican que en el 2013 cerca de la quinta parte (19.0%) del PBI oficial de Perú provenía del sector informal, que concentraba al 55.8% de trabajadores informales en dicho sector. Por ello, CEPLAN, nos muestra que en términos del mercado laboral, Perú es uno de los países con mayor informalidad laboral en la región de América Latina y El Caribe (2016: 11).

El futuro no parece ser más prometedor en cuanto a la reducción de la informalidad laboral. En ese sentido, CEPLAN ha hecho un ejercicio de prospección al futuro y utilizando bases de datos y proyecciones, le han permitido detallar el grado de informalidad en el Perú y su posible trayectoria en los próximos años, así como, la identificación de los factores potenciales que permitirían alterar esa trayectoria. Es así, que en el año 2050 y teniendo siempre escenarios de crecimiento económico constante y manteniendo nuestras políticas actuales para con la informalidad; Perú reduciría a un 6.0% el porcentaje de su PBI proveniente del sector informal y un reduciría a un 30.0% el empleo informal no agrícola. A pesar de esta reducción, que ocurriría “naturalmente” sin aplicar ninguna nueva política contra la

informalidad, el Perú en el 2050, seguirá siendo uno de los países con mayor informalidad en comparación a América Latina y El Caribe del 2050 (2016: 11-12).

Si bien es cierto, para tratar de combatir este problema existen diversos estudios sobre las políticas de Estado que se deben proponer para reducir la informalidad<sup>1</sup>, ninguna de ellas se ha percatado a detalle en el rol que tiene el sistema de inspección del trabajo sobre la informalidad laboral y mucho menos en el marco jurídico con el que cuenta para realizar inspecciones en el sector informal laboral. La informalidad laboral, en nuestro país se puede definir como una característica inherente a nuestro entorno, por lo que, la inspección del trabajo en dicho sector, debe merecer nuestra especial atención.

Por ello, durante la presente investigación en el primer capítulo nos retrotrajimos en el estudio de los principios del sistema de inspección del trabajo, a fin de constatar aquellos principios que sustentan e inspiran el actuar de las actuales administraciones de la inspección del trabajo. En este capítulo, proponemos realizar una revisión bibliográfica a fin de poder definir las características de un sistema de inspección del trabajo y presentar

<sup>1</sup> *N.A.*: Debemos advertir al lector, que el presente trabajo no trata de estudiar la política de Estado necesaria para reducir la informalidad, o incluso estudiar o definir la informalidad, temas sobre los que existen ya estudios y sobre todo controversias. Por ello, y debido a que consideramos el rol de la inspección del trabajo fundamental en la reducción de la informalidad laboral, en el presente trabajo nos vamos a enfocar en la Ley General de Inspección del Trabajo y en lo que debería prescribir para que el sistema de inspección pueda realizar una eficiente labor en el sector informal laboral. Sin embargo, sin una política nacional contra la informalidad no podremos llegar a reducir la misma, ya que se trata de un problema multicausal que reclama se establezcan las líneas maestras del Estado para su reducción.



aquellas características de los modelos que inspiran a los sistemas de inspección del trabajo en el mundo.

En un segundo capítulo, ubicaremos a nuestro sistema de inspección del trabajo en comparación a los dos principales modelos adoptados en el mundo: el modelo francolatino y el modelo estadounidense de inspección del trabajo, ya que, al parecer en nuestro sistema de inspección los principios de los modelos de inspección del trabajo, aún no han sido adecuadamente concretados en las actuaciones de las autoridades políticas y administrativas del sistema de inspección del trabajo peruano.

En el tercer capítulo, definimos brevemente los conceptos de informalidad, centrándonos en la llamada *informalidad laboral*. Veremos, que este problema no es exclusivo del Perú, sino más bien en menor o mayor medida es común a todo Latinoamérica, por lo que, detallaremos las principales estrategias de reducción de la informalidad laboral que se han dado en las diferentes administraciones de la inspección del trabajo, las cuales, han realizado modificaciones en la legislación de la inspección del trabajo, a la par de enmarcarse dentro de una política nacional para la reducción de la informalidad.

Asimismo, precisaremos las estrategias que ha desarrollado el Perú para la reducción de la informalidad, lo que, nos dará pie para analizar la suficiencia de nuestra normativa en materia de inspección del trabajo para reducir la informalidad laboral.

En nuestro estudio, podremos analizar que la Ley 28806, Ley General de la Inspección del Trabajo y sus normas modificatorias y reglamentarias, no han

sido ajenas al pronunciamiento del abordaje de la inspección del trabajo en el sector informal o de la micro o pequeña empresa con el fin de reducir la informalidad laboral. Por lo que, verificaremos uno de sus planteamientos realizados en la norma; los denominados *Planes de Formalización*.

Los denominados *Planes de Formalización*, parecen haber sido creados para reducir la informalidad laboral, no obstante y desde su creación normativa en el 2006, no han podido ser implementados por la administración del trabajo, lo que conlleva a que los inspectores de trabajo y en general la administración del trabajo, y la política de gobierno respecto a la informalidad, no pueda aplicar medidas especializadas a través de la inspección del trabajo en los sectores de la micro y pequeña empresa, y del sector informal laboral, y sector informal de la economía.

Finalmente, nuestro estudio nos permitirá formular un remedio jurídico para el establecimiento de una nueva facultad otorgada a los inspectores del trabajo para la reducción de la informalidad laboral. Asimismo, y a través de una adecuada definición en la norma sustantiva, se presentará la posibilidad de aplicar los denominados *Planes de Formalización* en coherencia con una norma de alcance de política nacional. Lograr una reducción significativa de la informalidad en nuestro país de cara al bicentenario, requiere la formulación de una política nacional y la participación de la inspección del trabajo como elemento y eje gravitante, no obstante, muy pocos se percatan de ello.

## CAPÍTULO I

### I. LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y LOS MODELOS DE INSPECCIÓN A NIVEL MUNDIAL

#### Resumen

El presente capítulo tiene como propósito presentar a la inspección del trabajo desde su creación, así como analizar su finalidad, objetivos y las facultades de los inspectores dentro del sistema de inspección del trabajo. Asimismo, se presenta a la inspección de trabajo en nuestro país desde su creación, con el fin de entender nuestro sistema de inspección del trabajo. Por otro lado, revisaremos las principales características de los modelos que inspiran la inspección del trabajo, y finalmente presentaremos lo que en la actualidad se considera como factores de éxito en los modelos de inspección del trabajo adoptados a nivel mundial.

#### 1. El Sistema de Inspección del Trabajo

Al contrario de lo que se pueda pensar, la inspección del trabajo es un sistema de reciente creación. Ciertamente, y tal como lo indica Benavides la inspección del trabajo nace en el siglo XIX, al mismo tiempo que la legislación laboral. El autor nos precisa que su creación se basó fundamentalmente para asegurar el respeto a las primeras normas laborales<sup>2</sup> (2006: 135). Fue entonces, que la inspección del trabajo se inició

2 No obstante, Benavides nos explica que la inspección del trabajo se creó “en un principio como medida concreta para vigilar el cumplimiento de las normas sobre protección de la salud en algunos colectivos de trabajadores (mujeres y menores) y, posteriormente, como vigilancia privilegiada sobre el cumplimiento de

a la par con la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919, y fue mediante el tratado de Versalles que la creó, que se indicó que *“cada Estado debería organizar un servicio de inspección con el objeto de garantizar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección a los trabajadores”*. En este punto, podemos indicar que desde aquel momento con propiedad, en el mundo se empieza a hablar de la *inspección del trabajo* (Benavides 2011: 09).

Por su parte, el primer instrumento normativo internacional para la creación de un servicio de inspección del trabajo se dio con la Recomendación Nro. 20 sobre Inspección del trabajo de 1923. No obstante, fue con los Convenios Nos. 81 y 129 y sus Recomendaciones correspondientes Nros. 81 y 133, en 1947 y 1969, respectivamente, como lo indica la OIT, que se adoptaron instrumentos mucho más completos y exhaustivos para la inspección del trabajo (2011: 09).

## **2. Objeto del Sistema de Inspección del Trabajo**

Podemos establecer que, desde su creación, el objeto principal del sistema de inspección del trabajo es el de velar por el cumplimiento de las normas laborales (inclúyase dentro de esta definición a las normas sociales de aseguramiento y previsionales, así como las normas de seguridad y salud en el trabajo). Es así que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) nos recuerda que *“el objeto de la inspección del trabajo es la verificación de las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores en el ejercicio de*

*todas las normas de carácter laboral”* (2006: 135). Vega, además nos detalla que *“la inspección del trabajo es fruto de la revolución industrial, ya que surge como consecuencia del creciente interés general en garantizar el cumplimiento de las leyes relativas a las condiciones de trabajo para evitar situaciones de extrema explotación en mujeres y menores”* (2013: 12).

su profesión. Este punto, según lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 del Convenio número. 81, es el elemento fundamental de los ámbitos su competencia” (2006: 17). A continuación, transcribimos lo que nos indica el Convenio 81 sobre la inspección del trabajo:

Convenio 81 Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947.

“Artículo 2

1. *El sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales se aplicará a todos los establecimientos a cuyo respecto los inspectores del trabajo estén encargados 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”.*

## 2.1. Métodos de la inspección del trabajo para cumplir con su objetivo

Del artículo tercero del Convenio 81, podemos observar una dicotomía en la forma de lograr el cumplimiento de la legislación sociolaboral en la inspección del trabajo, plasmada en el referido instrumento legal, en una función supervisora, como en una función orientadora, tal como resumimos a continuación en el siguiente recuadro:

Función	Descripción de la función realizada por la inspección del trabajo
Supervisora	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; tales como, disposiciones relativas a las horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y jóvenes, y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo están encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones. La expresión disposiciones legales incluye, además, laudos arbitrales y contratos colectivos, a los que se confiere fuerza de ley y, por cuyo cumplimiento velan los inspectores del trabajo.
Orientadora	Facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y trabajadores sobre la manera más efectiva para cumplir con las disposiciones legales.

Fuente: OIT (2006: 11) en concordancia con el artículo 3 del Convenio 81.

*Ilustración 1 Funciones de la Inspección del Trabajo en los Convenios de la OIT.*

En esencia, esta dicotomía en la inspección del trabajo, resulta una característica fundamental en la forma como esta logra cumplir sus objetivos; pues a la par de tener una misión supervisora o fiscalizadora, cuenta con una misión orientadora a los empleadores y extensivamente a los trabajadores, a fin de asesorar en la forma más efectiva de cumplir con las disposiciones legales.

### 3. Titularidad del sistema de inspección del trabajo

Desde su creación y con tal como lo establece el Convenio 81, se estableció que los países miembros deben mantener un sistema de inspección del trabajo. En ese sentido, el Convenio 81, instrumento vigente para definir la inspección del trabajo, en su artículo primero establece:

Convenio 81 Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947.

*“Artículo 1*

*Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el que esté en vigor el presente Convenio deberá mantener un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales”.*

Debido a ello, podemos indicar que la titularidad de la función inspectiva estuvo reservada desde sus inicios al Estado, convirtiendo a los inspectores de trabajo, en funcionarios públicos destinados para tal efecto (OIT 2011: 09). Esto, además, se puede establecer de la *“vinculación del derecho laboral con el interés público, y más aún con el orden público”* (Vega 2013: 15). Asimismo, nos explica Vega, el interés de la administración pública se da no sólo por el factor social e interés de la sociedad, sino más bien por cuestiones como el cobro efectivo de las cuotas de la seguridad social, la

efectividad y practicidad del sistema de inspección frente al sistema judicial y la capacidad del sistema de inspección de “prevenir, informar y educar” (2013: 15).

#### 4. La inspección del trabajo en el Perú

De acuerdo a los datos recopilados por el Ministerio de Trabajo, en nuestro país, es tan sólo a partir de la década de los setenta que se puede hablar de inspección del trabajo como un sistema de inspección con estructura propia y consolidada. En tal sentido, podemos verificar que con la promulgación del Decreto Supremo N° 003-71-TR se crea la primera norma que regula de manera integral esta importante función (MTPS 1998: 05)<sup>3</sup>.

La norma que rige el sistema de inspección del trabajo en la actualidad fue promulgada en el año 2006. Fue a través del proyecto denominado *Fortalecimiento de los Servicios de las Administraciones del Trabajo (FORSAT)*<sup>4</sup> que se propició desde el Congreso la adopción de la Ley 28806, Ley General de la Inspección del Trabajo, cuyo reglamento, el Decreto Supremo N° 019-2006-TR se publicó también en el año de referencia.

3 Un dato interesante sobre las normas laborales, es el que nos relata Vega, quien nos indica que “la colonia española estableció, desde el siglo XVII, reglas relativas a la protección de los nativos, restringiendo el empleo de menores, las horas de trabajo e incluso prohibiendo el peso de los bultos de carga y garantizando el pago de una remuneración adecuada” (2013: 33).

4 El Proyecto FORSAT “Fortalecimiento de las Administraciones del Trabajo” fue un Proyecto de cooperación técnica multilateral de la OIT, patrocinado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España y ejecutado por la OIT por medio de la Oficina Subregional para los Países Andinos hasta el año 2006, que culmina con la promulgación de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

El sistema de inspección peruano a través del proyecto *Fortalecimiento de los Servicios de las Administraciones del Trabajo (FORSAT)*, en su creación ha tenido aportes del sistema francés, esto en parte debido a que la cooperación canalizada por dicho programa, se originó en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. El sistema de inspección en España, como es de esperarse, se encuentra inspirado en los modelos denominados de origen latino.

## **5. Facultades de los inspectores de trabajo peruanos**

Las facultades del inspector de trabajo se desarrollan en el Convenio 81, y dentro de nuestra legislación se ha concretizado en la ley 28806, Ley General de la Inspección del Trabajo, la cual, establece que: *“en el desarrollo de las funciones de inspección los inspectores del trabajo debidamente acreditados están investidos de autoridad para ejecutar sus facultades”*.

En nuestra legislación, principalmente estas facultades están incluidas dentro del artículo quinto de la Ley 28806, Ley General de la Inspección del Trabajo, tal como podemos verificar a continuación:

*Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo*

*“Artículo 5.- Facultades inspectivas*

*En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores del trabajo que estén debidamente acreditados, están investidos de autoridad y facultados para:*

*1. Entrar libremente a cualquier hora del día o de la noche, y sin previo aviso, en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección y a permanecer en el mismo. Si el centro laboral sometido a inspección coincidiese con el domicilio de la persona física afectada, deberán obtener su expreso consentimiento o, en su defecto, la oportuna autorización judicial. Al efectuar una visita de inspección,*



*deberán comunicar su presencia al sujeto inspeccionado o a su representante, así como al trabajador, al representante de los trabajadores o de la organización sindical, a menos que consideren que dicha comunicación pueda perjudicar la eficacia de sus funciones, identificándose con la credencial que a tales efectos se expida.*

*2. Hacerse acompañar en las visitas de inspección por los trabajadores, sus representantes, por los peritos y técnicos o aquellos designados oficialmente, que estime necesario para el mejor desarrollo de la función inspectiva.*

*3. Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para:*

*3.1 Requerir información, solo o ante testigos, al sujeto inspeccionado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales, así como a exigir la identificación, o razón de su presencia, de las personas que se encuentren en el centro de trabajo inspeccionado.*

*Si los trabajadores evidenciaran temor a represalias o carecieran de libertad para exponer sus quejas, los Inspectores los entrevistarán a solas sin la presencia de los empleadores o de sus representantes, haciéndoles saber que sus declaraciones serán confidenciales.*

*3.2 Exigir la presencia del empresario o de sus representantes y encargados, de los trabajadores y de cualesquiera sujetos incluidos en su ámbito de actuación, en el centro inspeccionado o en las oficinas públicas designadas por el inspector actuante.*

*3.3 Examinar en el centro de trabajo la documentación y los libros de la empresa con relevancia en la verificación del cumplimiento de la legislación sociolaboral, tales como: libros, registros, programas informáticos y archivos en soporte magnético, declaraciones oficiales y contabilidad, documentos del Seguro Social; planillas y boletas de pago de remuneraciones; documentos exigidos en la normativa de prevención de riesgos laborales; declaración jurada del Impuesto a la Renta y cualesquiera otros relacionados con las materias sujetas a inspección. Obtener copias y extractos de los documentos para anexarlos al expediente administrativo, así como requerir la presentación de dicha documentación en las oficinas públicas que se designen al efecto.*

*3.4 Tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, realizar mediciones, obtener fotografías, vídeos, grabación de imágenes, levantar croquis y planos, siempre que se notifique al sujeto inspeccionado o a su representante.*

*4. Recabar y obtener información, datos o antecedentes con relevancia para la función inspectiva.*

*5. Adoptar, en su caso, una vez finalizadas las diligencias inspectivas, cualesquiera de las siguientes medidas:*

*5.1 Aconsejar y recomendar la adopción de medidas para promover el mejor y más adecuado cumplimiento de las normas sociolaborales.*

*5.2 Advertir 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.*

*5.3 Requerir al sujeto responsable para que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral, incluso con su justificación ante el inspector que ha realizado el requerimiento.*

*5.4 Requerir al sujeto inspeccionado que, en un plazo determinado, lleve a efecto las modificaciones que sean precisas en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo que garanticen el cumplimiento de las disposiciones relativas a la salud o a la seguridad de los trabajadores.*

*5.5 Iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción o de infracción por obstrucción a la labor inspectiva.*

*5.6 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.*

*5.7 Proponer a los entes que gestionan el seguro complementario de trabajo de riesgo, la exigencia de las responsabilidades que procedan en materia de Seguridad Social en los casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales causados por falta de medidas de seguridad y salud en el trabajo.*

*5.8 Comunicar a las entidades y organismos competentes en materia de Seguridad Social los hechos comprobados que puedan ser constitutivos de*

*incumplimientos en dicho ámbito, para que puedan adoptarse medidas en orden a garantizar la protección social de los trabajadores afectados.*

*5.9 Cuantas otras medidas se deriven de la legislación vigente”.*

Para efectos exclusivos del presente trabajo de investigación las agruparemos de la siguiente manera, a fin de facilitar su estudio:

- 1) Facultades de comprobación o investigación*
- 2) Facultades de impulso del trámite inspectivo*
- 3) Facultades para paralizar trabajos u ordenar se tomen medidas preventivas*
- 4) Facultades de asesoramiento técnico u orientación*
- 5) Facultades de requerimiento para el cumplimiento*

### **5.1 Facultades de comprobación o investigación**

Estas facultades están descritas en los puntos 1 a 4 del artículo 5 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo. Estas facultades pretenden otorgar al inspector facilidades que van desde el libre ingreso a los centros de trabajo, la capacidad de realizar interrogatorios, revisar documentos o incluso tomar muestras o realizar otro tipo de mediciones.

A fin de comprobar hechos vinculados con las relaciones de trabajo, los inspectores del trabajo cuentan con una de las más útiles facultades, que es la de libre ingreso a los centros de trabajo, así como, con facultades para interrogar a quienes se encuentren en los centros de trabajo y la de examinar documentación, ya sea en el centro de trabajo o en las oficinas administrativas de la inspección del trabajo.

Esta facultad, puede ser una de las más incomprendidas por los empleadores, ya que no es usual que un funcionario público tenga la libertad del libre ingreso a un centro de trabajo. Esta facultad se complementa perfectamente con un principio de la inspección del trabajo, cual es el de *primacía de la realidad*. Es a través de esta facultad, que los inspectores de trabajo priman situaciones de hecho, que son relaciones laborales encubiertas mediante algún tipo de documentación sustentadora, como por ejemplo, un contrato de locación de servicios.

## **5.2 Facultades de impulso del trámite inspectivo**

Como correlato de la anterior facultad, podemos identificar una de las facultades del inspector del trabajo para lograr que el sujeto inspeccionado se presenta en las oficinas administrativas de la inspección del trabajo con la documentación solicitada o se encuentre presente en el centro de trabajo en una próxima visita. Esta facultad se encuentra descrita en el punto 3.2 del artículo 5 de la Ley 28806, Ley General de la Inspección del Trabajo.

Esta facultad, asegura que pueda comprobar datos mediante el cotejo con la documentación que obra en poder del empleador y que no se encuentra al momento de la visita en el centro de trabajo inspeccionado. Debemos incidir en esta facultad, al igual que la anterior, ya que bajo la Ley 28806, Ley de Inspección General del Trabajo, no permite usualmente su excusa.

Esta facultad le otorga a la inspección del trabajo, un poder para lograr la presencia del empleador, y que éste facilite la documentación pertinente para las investigaciones. Para nosotros, esta facultad impulsa el trámite del procedimiento de inspección, ya que es una facultad coercitiva cuyo

incumplimiento acarrea la imposición de sanciones. Esta facultad es independiente del cumplimiento o el incumplimiento de la norma sociolaboral y busca sancionar la actitud obstructiva del empleador al no acudir a las oficinas administrativas a las que ha sido citado o no estar presente en el centro de trabajo cuando es citado.

### **5.3 Facultades para paralizar trabajos u ordenar se tomen medidas preventivas**

Otra de las medidas facultadas a los inspectores de trabajo, es la paralización de trabajos o tareas. Esta facultad se ejerce con el objetivo de *“que se eliminen los defectos observados”* en las visitas inspectivas que puedan afectar grave e inminente la seguridad y salud de los trabajadores. Para ello, el inspector de trabajo puede *“realizar una orden que conceda al empleador un periodo específico de tiempo para corregir los problemas o requerir que se tomen medidas inmediatas en caso de peligro inminente”* (OIT 2011: 22).

### **5.4 Facultades de asesoramiento técnico u orientación**

Otra de las facultades con las que cuentan los inspectores de trabajo, y que por excelencia distingue a la inspección del trabajo, sobre todo y como lo vimos en el primer capítulo a los modelos inspirados bajo el enfoque francés, es la de asesorar técnicamente u orientar a los empleadores para el cumplimiento de sus obligaciones sociolaborales, es decir, la pedagogía. En efecto, bajo esta facultad la inspección del trabajo se asegura que la falta de información del empleador sea suplida mediante el asesoramiento técnico u

orientación. Esta facultad está claramente indicada en el Convenio 81, que indica:

Convenio 81

“Artículo 3

1. El sistema de inspección estará encargado de:

(...)

(b) facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales;

(...)”.

Por su parte, nuestra legislación le ha dado un lugar importante al asesoramiento técnico u orientación, como una herramienta para lograr el cumplimiento de las normas sociolaborales por parte de los empleadores. Es así que la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, define las actuaciones de orientación de la siguiente manera:

*Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo:*

*“Actuaciones de Orientación, son las diligencias que realiza la Inspección del Trabajo, de oficio o a petición de los empleadores o trabajadores, para orientarles o asesorarles técnicamente sobre el mejor cumplimiento de las normas sociolaborales vigentes”.*

Asimismo, en el Título II, que trata de la Inspección del Trabajo, en el Capítulo I sobre las Funciones y Facultades de la Inspección del Trabajo, en el artículo 3 de las Funciones de la Inspección del Trabajo se establece:

*Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo*

*“Artículo 3.- Funciones de la Inspección del Trabajo*

*Corresponde a la Inspección del Trabajo el ejercicio de la función de inspección y de aquellas otras competencias que le encomiende el Ordenamiento Jurídico Sociolaboral, cuyo ejercicio no podrá limitar el efectivo cumplimiento de la función de inspección, ni perjudicar la autoridad e imparcialidad de los inspectores del trabajo.*

*Las finalidades de la inspección son las siguientes:*

*1. De vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales, en el orden sociolaboral, ya se refieran al régimen de común aplicación o a los regímenes especiales:*

*(...)*

*2. De orientación y asistencia técnica.*

*2.1 Informar y orientar a empresas y trabajadores a fin de promover el cumplimiento de las normas, de preferencia en el sector de las Micro y Pequeñas Empresas, así como en la economía informal o no estructurada”.*

De esta manera nuestra legislación establece como finalidad de la inspección la orientación y asistencia técnica, a la par de la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales.

## **5.5 Facultades de requerimiento para el cumplimiento**

Dentro de la fiscalización sociolaboral o de seguridad y salud en el trabajo, la forma como nuestro sistema de inspección del trabajo hace cumplir dichas normas, es tradicionalmente mediante la facultad de requerir previamente al empleador su cumplimiento bajo la amenaza de imponer una sanción pecuniaria<sup>5</sup>. Este requerimiento, es previo a la imposición de sanciones y en

<sup>5</sup> N.A. Indicamos tradicionalmente, debido a que existen facultades contenidas en la Ley 28806, Ley General de la Inspección del Trabajo, que, por ejemplo, en su artículo 5 establece como una de las facultades los inspectores de trabajo la de: “ordenar la paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la

nuestro sistema de inspección se ejecuta antes de la imposición de sanciones. Por antonomasia, esta es la facultad de mayor relevancia con la que cuenta un inspector de trabajo para hacer cumplir las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo. Sobre esta facultad, incidiremos en el último capítulo del presente trabajo.

## **6. Modelos de Inspección del Trabajo**

Las inspecciones del trabajo en los diferentes países del mundo no son iguales. Principalmente, podemos referirnos a que existen dos modelos, a saber, el modelo anglosajón y el modelo francés. Para Zhuang & Ngok, ambos modelos responden a los mercados laborales y tradición política donde se desenvuelven los sistemas de inspección (2014: 615). Por consiguiente, si realizamos una lectura del mercado laboral y su tradición política, podemos afirmar que éstos dos modelos parten de interpretaciones distintas de la razón de incumplimiento de la ley por parte de los empleadores, lo que modela la forma en la que el sistema de inspección debe actuar para lograr el cumplimiento de la ley sociolaboral (Zhuang & Ngok 2014: 615).

### **6.1 Modelo acusatorio o tutelar**

Como pudimos observar la causa del incumplimiento por parte de los empleadores modela la forma en la que el sistema de inspección actúa. En efecto, mientras que, para los funcionarios estadounidenses es atribuible

*normativa sobre prevención de riesgos laborales*”, que en muchos casos haría que se cumpla con las normas de seguridad sin la necesidad de un requerimiento, esto claro, sólo cuando otros derechos como el de la salud y la vida de los trabajadores está en riesgo grave e inminente.



dicho incumplimiento a un cálculo racional de maximización del beneficio en las empresas. Por el contrario, para el sistema francés, se suele tratar el incumplimiento como si surgieran de la ignorancia, la ineficiencia y la pobreza de los empleadores (Zhuang & Ngok 2008; 05).

Esta situación crea, en primer lugar, en el sistema anglosajón una administración con una posición acusatoria o disuasiva hacia los empleadores y constituida por operadores que hacen cumplir la ley en sentido estricto (Schrank y Piore 2007: 13). Y, en segundo lugar, en el sistema francés una administración que genera una posición tutelar hacia los empleadores e incluso a los trabajadores, de los cuales se espera que cumplan la normativa con una combinación de pedagogía, persuasión y castigo. En el sistema francés los operadores se parecen más a tutores que a los “policías” del sistema anglosajón (Schrank y Piore 2007: 13).

## 6.2 Modelo disuasivo o conciliatorio

En los países anglosajones lo que se busca es sancionar al empleador. En efecto, en los Estados Unidos se sanciona toda infracción a cualquiera de las leyes y normas de los ámbitos mencionados. Generalmente, como lo indica Piore & Schrank, *“el empleador debe pagar una multa u otro gravamen monetario, y ello suele eximir de responsabilidad a la empresa”* (2008: 05).

Esta condición no importa que el empleador cumpla con la norma sociolaboral, ya que la inspección del trabajo sólo busca el escarmiento con el pago de la multa, lo que será suficiente para el empleador luego proceda a alinear su empresa al cumplimiento de la norma laboral. Este modelo es disuasivo hacia a aquellos empresarios que, en su cálculo para infringir la norma laboral, reducirán su preferencia al incumplimiento de la norma sociolaboral, si esta es sancionada por la inspección del trabajo.

Por el contrario, en el modelo francés se brinda la posibilidad de que el inspector tenga un aspecto conciliador, sin dejar de cumplir la Ley. Esta flexibilidad se encontraría fundada en el carácter especial del empleador latino, quien parece encontrar más problemas en el desarrollo empresarial y por tanto en el cumplimiento de la Ley. Entonces, como podemos observar, las características especiales de éste empleador, el cual al parecer, no conoce las vicisitudes e intrincado de las normas laborales; merece que el sistema de inspección del trabajo opte por un carácter flexible, que espera que se cumplan los derechos laborales, antes de aplicar una sanción.

### **6.3 Modelo reactivo o proactivo**

Para Zhuang & Ngok, el modelo anglosajón basa su característica sancionatoria en la reactividad, ya que una vez presentado un reclamo por parte de un trabajador se inicia la actuación de la inspección del trabajo. En este caso, podemos ver que una parte, el trabajador ya ha identificado un incumplimiento laboral, y es sólo el poner en conocimiento de la inspección del trabajo el hecho que debe originar una sanción.

Por el contrario, el sistema francés se basa en un sistema proactivo que trata de visitar al empleador antes de que pueda suceder el problema, y en su caso en base al asesoramiento, adopción de medidas, consejo o advertencia, se logra que se cumpla con subsanar la deficiencia en el cumplimiento legal (2014: 614). Es así que la visita inspectiva se desarrolla de manera flexible, y al empleador se le otorga la posibilidad de cumplir la norma laboral durante el proceso de inspección en beneficio de sus

trabajadores, ya que este modelo piensa que *“las medidas punitivas pueden en realidad agravar el problema, en vez de ponerle coto”* (Piore & Schrank 2008; 05) y que el fin primordial es lograr que el empresario cumpla la norma sociolaboral.

Para que esto sea posible, tal como nos lo indica Casale, *“los inspectores de trabajo tienen mayor discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones, incluso pudiendo decidir si al empleador se le sanciona, se le brinda asesoramiento, se le requiere la adopción de una conducta o si se le da consejos”* (2012; 17). Es así que, el sistema francés, espera que los empleadores cumplan con la legislación laboral y que éste efecto tenga un carácter de permanencia. Para ello, el inspector de trabajo, una vez que ha verificado un incumplimiento a la legislación laboral, puede hacer que se *“trace un plan con el empleador para hacer que la empresa cumpla la ley en el futuro”* (Piore & Schrank 2008: 05 y 06). Este plan, va ligado a la imposición de multas u otras sanciones; pero son *“solo instrumentos para la consecución del cumplimiento, y al pagarlas la empresa no queda en modo alguno eximida de sus obligaciones”* (Piore & Schrank 2008: 05 y 06).

#### **6.4 Modelo fragmentado o unificado**

Otra diferencia fundamental que puede orientar la actitud de estos modelos frente al empleador, la podemos encontrar en la fragmentación y unidad de los sistemas de inspección dentro de la estructura del Estado. En el modelo anglosajón *“el sistema de inspección del trabajo está fragmentado en organismos administrativos distintos que comparten la responsabilidad de*

*controlar y hacer cumplir la legislación”* (Zhuang & Ngok 2008: 614). Por ello, el modelo anglosajón es impreciso y por lo tanto tiende a ser punitivo<sup>6</sup>.

Por el contrario, un patrón definitivo que define el modelo francés, es el carácter unificado. En este modelo, el control de toda la legislación laboral e incluso la de seguridad y salud en el trabajo bajo una sola institución, por ende, los inspectores de trabajo durante sus inspecciones pueden verificar cualquier norma sociolaboral o de seguridad y salud en el trabajo sobre la totalidad de los empleadores. Los rasgos anteriormente explicados, a saber, la proactividad y la unificación plantean una inspección anterior a la queja del trabajador, *“lo que hace que el incumplimiento sea tratado de una manera conciliadora y tutelar”* (Piore & Schrank 2008: 05) bajo un órgano de control unificado.

### **6.5 Modelo burocrático o profesional**

En el modelo francés, es la élite del sistema de inspección del trabajo que desarrolla las políticas públicas y dejan en manos de los *“burócratas de nivel de la calle”* la autoridad (Piore & Schrank 2007: 38). En este modelo, el profesionalismo del inspector de trabajo, así como su honestidad influyen de manera decisiva que hacen en el uso de su poder de discreción y en la

6 N.A. Los autores PIORE & SCHRANK nos grafican el modelo anglosajón, tal como se representa en los Estados Unidos de Norteamérica: *“En los Estados Unidos la responsabilidad de la fiscalización está repartida entre varios organismos reguladores, cada uno de los cuales se ocupa de un solo aspecto de la legislación: el Departamento de Salarios y Horas de Trabajo vigila la observancia de la Ley de Normas Laborales Justas; de la seguridad y la salud en el trabajo se ocupa una agencia propia, la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo (OSHA); la Administración de las Prestaciones de los Trabajadores controla las pensiones, los seguros sanitarios y otras prestaciones complementarias; el Servicio Federal de Mediación y Conciliación fomenta la negociación colectiva; la Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo lucha contra la discriminación; el Servicio de Inmigración y Nacionalización regula la mano de obra inmigrante, etc.”* (2008: 07).

calidad del trabajo que realizan sobre los empresarios a los que inspeccionan. En este modelo, el inspector de trabajo es la parte gravitante del sistema de inspección, tal como lo indican Piore & Schrank, “*el éxito del modelo depende de la calidad del personal disponible*” (2007: 38).

La calidad del recurso humano, se puede verificar en temas como reglas de ingreso, reglas de permanencia, formación constante y una carrera y estatus que le permita al inspector ubicarse dentro de la carrera administrativa a la par de fiscalizadores tributarios, penales o incluso jueces.

#### **6.6 Modelo con garrotes o con garrotes y zanahorias**

Para el modelo anglosajón, “*la inspección del trabajo es, stricto sensu, de naturaleza supervisora*” (Casale 2012: 17). Este parece ser un aspecto que forma parte, en primer lugar, de la naturaleza fragmentaria de los sistemas anglosajones y en segundo lugar, a un sistema focalizado en las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo (Casale 2012: 17). Bajo este sistema no cabe la posibilidad de incentivos al cumplimiento, o incluso el cumplimiento mismo por parte del infractor de la norma laboral, lo que se busca es persuadir a los posibles infractores a no infringir las normas mediante una actitud estrictamente sancionadora.

Por el contrario, el modelo latino se caracteriza por aplicar el principio denominado *stick and carrot*. En este sistema, los inspectores de trabajo no sólo desarrollan en sus visitas la prevención, sino mantienen la facultad de imponer sanciones a los sujetos inspeccionados. Tal como lo indica Vega:

*“Este modelo, llamado comúnmente generalista, que algunos autores califican de modelo latino (Piore y Schrank) no sólo faculta a los inspectores a sopesar las ventajas e inconvenientes de la reglamentación en el nivel de las empresas, sino que, al mismo tiempo, les alienta a buscar modos de conciliar los objetivos supuestamente incompatibles de la eficiencia productiva y la protección de los trabajadores. Al propagar las mejores prácticas de unos empleadores productivos que cumplen con la ley a otros que lo son menos y no cumplen con ella, por ejemplo, el inspector puede convertir la observancia de la normativa en algo bueno para el negocio y, así, reducir al mínimo la resistencia a la ordenación” (2013: 44).*

## **7. Principales factores de éxito del actual modelo francés**

Ya que hemos hablado del modelo francés, es importante poder entender cómo el modelo presentado funciona con un servicio administrativo de gran calidad. Dejaremos de lado, temas políticos o de creciente flexibilidad laboral, para en este punto concentrarnos en la organización de la inspección del trabajo en Francia sus características claves. Para Piore y Schrank, las características claves del sistema francés son:

- a) *“Los inspectores franceses están altamente calificados.*
- b) *Tienen un rango relativamente alto y estatus dentro del sistema administrativo francés.*
- c) *Son reclutados bajo competitivos exámenes.*
- d) *Tienen estabilidad en el cargo, no pueden ser despedidos más que por causa.*
- e) *Reciben extensivas formaciones en una escuela dedicada a ello.*
- f) *Tienen infraestructura y facilidades de trabajo” (2007: 32).*

Igualmente, para Piore y Schrank, tres puntos, son los que se pueden tomar en cuenta al momento de organizar las administraciones de inspección de

acuerdo a las recientes implementaciones del modelo francés, y que serían el punto de inflexión en la decisión de las políticas de la inspección del trabajo, a saber:

- a) *“Un sistema general vs un sistema especializado.*
- b) *La inspección a industrias en particular vs la inspección a territorios geográficos.*
- c) *El tratamiento de los pequeños negocios, y por extensión al sistema informal” (2007: 32).*

## **8. ¿Modelo anglosajón o francés?, a modo de conclusión**

Como hemos podido verificar, ambos modelos tienen diferencias sustanciales, más bien podríamos llamarlos antagonistas. Asimismo, podemos verificar que ambos modelos se desarrollan en espacios sociales y políticos diferentes, pero ambos modelos inspiran las inspecciones del trabajo en el mundo.

Para Zhuang & Ngok, se verifica que a nivel mundial se viene prefiriendo el modelo latino, ya que *“en general, la mayoría de los países están abandonando el enfoque anglosajón en favor de otros más proactivos que permiten conciliar mejor la legislación laboral con la flexibilidad económica”* (2014: 614). Vemos entonces, que el modelo latino se va adaptando nuevamente a la característica del empleador, que; en este caso, se da por la actitud del empresariado frente a la apertura de los mercados nacionales; y que, en todo caso, resulta un modelo con mayor progresión para lograr el cumplimiento de la legislación sociolaboral en tiempos modernos.

## CAPÍTULO II

### II. ¿QUÉ MODELO DE SISTEMA DE INSPECCIÓN SE HA ADOPTADO EN EL PERÚ?

#### Resumen

Parece que a primera vista, nuestro sistema de inspección del trabajo, ha sido inspirado en el modelo francolatino. No obstante, en el presente capítulo nos adentraremos en comparar nuestro sistema de inspección de trabajo con las características de los dos principales modelos de inspección a nivel mundial. Así, podremos establecer a que modelo se parece más nuestro sistema de inspección del trabajo, ya sea al modelo anglosajón o al modelo francolatino.

#### 1. Introducción

Es desde los años 50, que se han venido realizando estudios de observación sobre cómo los organismos reguladores logran cumplir sus objetivos. Ello nace de una inquietud de entender si lo ordenado por la ley se ejecutaba políticamente, lo que *“alumbró un debate en torno a la necesidad de comprender el funcionamiento del ordenamiento normativo y las posibles variaciones en la manera como aplican el derecho los organismos reguladores y sus agentes”* (Pires 2008: 225)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Según lo que nos indica Pires, *“varios estudios de observación (como los de Bittner, 1967; Van Maanen, 1973, y Wilson, 1968) se adentraron en las burocracias reguladoras y demostraron que: a) las más de las veces, las actividades cotidianas de los agentes reguladores se apartaban considerablemente del conjunto restringido de conductas fijado por la ley; y b) el comportamiento de estas burocracias reguladoras variaba mucho según los organismos e, incluso, según los agentes de un mismo organismo. En un ejemplo clásico de los estudios innovadores que documentaron las variedades de estilo regulador, Wilson (1968) observó el comportamiento de los miembros de patrullas de policía durante su trabajo diario en ocho localidades estadounidenses (de los Estados de Nueva York, Illinois y California) y constató que había diferencias sustanciales. Mientras que en algunos lugares los patrulleros se mostraban tolerantes con las infracciones de poca monta y ponían el acento en la orientación y el mantenimiento del orden, amoldando la aplicación de la ley a las características concretas de las faltas y de los grupos sociales implicados, en otros servicios los patrulleros ejercían su poder coercitivo*



La mejor manera con la que podemos descubrir las características con las que cuenta nuestro modelo de inspección; es realizando un análisis comparativo de nuestro sistema de inspección, frente a los dos modelos de sistemas de inspección que existen en el mundo; el sistema anglosajón y el sistema francolatino. Esta comparación, se verificará no sólo en el marco normativo, que ya hemos definido de inspiración francolatina; sino más bien en el desarrollo que ha tenido nuestro sistema de inspección desde la promulgación de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

## **2. Modelo de inspección adoptado en el Perú**

A pesar de la herencia legislativa del modelo francés que se dio en el proyecto de *Fortalecimiento de los Servicios de las Administraciones del Trabajo (FORSAT)*. El sistema de inspección ha tenido un desarrollo propio desde el año 2006. Por lo que, es necesario verificar como éste marco interactúa con la realidad, y si ha sufrido modificaciones legislativas.

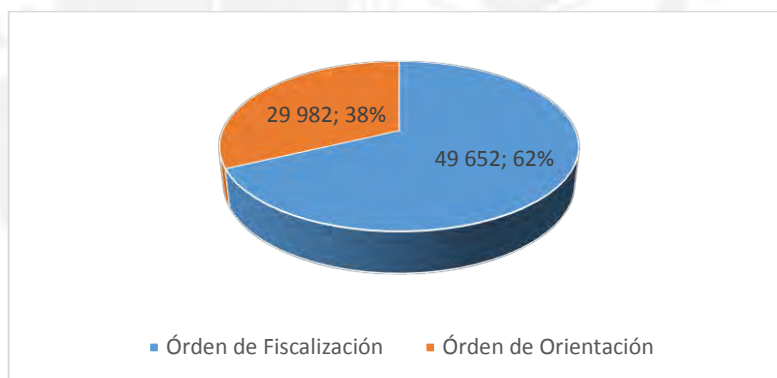
### **2.1 Sistema de inspección peruano: ¿acusatorio o tutelar?**

La filosofía mediante la cual el sistema de inspección logra que los administrados cumplan con sus obligaciones sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, puede ser por oposición, donde el sistema se opone antagónicamente hacia el administrado, o puede ser de tipo tutelar, donde el sistema es pedagógico y persuasivo y en última instancia sancionador. En el sistema de inspección peruano, se puede verificar que legalmente existen

*(de sanción) contra todas y cada una de las desviaciones de la ley, ateniéndose a las normas generales e impersonales” (2008: 225).*

las orientaciones y asistencias técnicas, además de la fiscalización sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.

Del análisis de los datos que ha proporcionado públicamente el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y la SUNAFIL, podemos establecer que a las actuaciones de orientación y asistencia técnica se les ha dado importancia en la programación de labores del sistema de inspección. Esta tendencia ha sido identificada desde que las competencias de fiscalización recaían en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, antes de la transferencia de parte de las mismas a SUNAFIL. Por ejemplo, en el año 2008, en el Ministerio de Trabajo se generaron 79 634 órdenes, de las cuales, 49 652 órdenes corresponden a fiscalización y 29 982 órdenes corresponde a de orientación a nivel nacional.

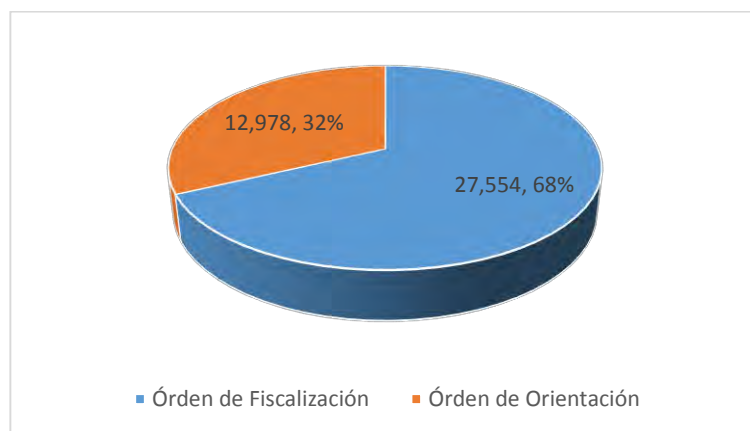


Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción Del Empleo (MTPE). Informe Anual de la Inspección del Trabajo en el Perú año 2008.

*Ilustración 2 Porcentaje de Órdenes de Fiscalización y Orientación. MTPE. 2008.*

Esta tendencia ha sido heredada por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) cuyos datos generados de enero a julio del 2015, nos indican que han logrado realizar 27 554 inspecciones de

fiscalización laboral y 12 978 órdenes de orientación a nivel nacional. Tal como se presenta en el cuadro que se presenta en la siguiente página:



Fuente: Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL). Nota de prensa: SUNAFIL realizó más de 27 mil inspecciones laborales y casi 13 mil orientaciones en empresas a nivel nacional.

*Ilustración 3 Porcentaje de Órdenes de Fiscalización y Orientación. SUNAFIL. 2015.*

Finalmente, mostramos el siguiente cuadro extraído del Informe para la Transferencia de Gestión de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, en el cual se puede apreciar que el sistema de inspección a la par de la fiscalización genera órdenes de orientación hacia los empleadores. Cabe señalar que los datos han sido generados desde el 01 de abril del 2014 al 30 de junio de 2016. El cuadro se muestra en la siguiente página:

Intendencias	Órdenes de Orientación		
	2014	2015	2016
I. Lima Metropolitana	4.652	9.380	5.140
IRE Ancash		776	260
IRE Cajamarca		425	320
IRE Huánuco	166	435	327
IRE Ica		509	472
IRE La Libertad		986	340
IRE Loreto		1.231	104
IRE Moquegua		545	416
IRE Tumbes		545	197
<b>Total</b>	<b>4.818</b>	<b>14.832</b>	<b>7.576</b>

Fuente: Informe para la Transferencia de Gestión de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL. 2016. Pág. 35.

*Ilustración 4 Órdenes de Orientación. SUNAFIL. 2014-2016.*

En base a la información verificada del sistema de inspección del trabajo, podemos afirmar que nuestro sistema de inspección del trabajo, utiliza dentro de su actuación las facultades de orientación y asesoramiento técnico, como una herramienta para lograr el cumplimiento de la norma sociolaboral por parte de los empleadores. Esta orientación no tiene consecuencias jurídicas si es incumplida, lo que busca, es orientar tanto al empleador como a los trabajadores sobre la mejor forma de cumplir con la normativa sociolaboral y/o de seguridad y salud en el trabajo.

Esta filosofía, también se traduce legislativamente en las facultades inspectivas dentro del proceso de inspección, el cual, detallamos a continuación.

### **2.2.1 El modelo tutelar dentro de las facultades inspectivas dentro del proceso de inspección**

Una de las finalidades de la inspección del trabajo es la vigilancia y la exigencia del cumplimiento de las normas legales, la manera como se logra que el sujeto inspeccionado cumpla, se puede realizar mediante una orientación o asistencia técnica o mediante una fiscalización. No obstante, en la fiscalización el inspector de trabajo por norma tiene que indicarle al sujeto inspeccionado lo que ha incumplido, darle un plazo para adecuarse a la normativa sociolaboral, y en última instancia proponer una sanción al empleador infractor.

En efecto, para el modelo francés esta vigilancia o fiscalización se ejecuta con una combinación de pedagogía, persuasión y castigo (Schrank y Piore 2007: 13). Si bien es cierto, hemos visto que de acuerdo a su programación el sistema de inspección de trabajo peruano toma en cuenta las orientaciones y asistencias técnicas dentro de su programación; es necesario verificar si dentro del sistema de vigilancia y fiscalización subsisten las facultades tutelares de pedagogía, persuasión y castigo.

Para Díaz, un requerimiento se trata de *“un poder mediante el cual el órgano administrativo correspondiente puede ejercitar las potestades administrativas atribuidas con una mayor eficacia”* (2013: 163). Desde el punto de vista de la inspección del trabajo *“el requerimiento es un acto declarativo de apercibimiento y de aviso, con eventual fijación de un plazo mediante el cual el inspector actuante hace saber a la empresa que tiene*

*una deficiencia y debe remediarla, haciéndolo con toda la autoridad que le invisten las leyes” (Fernández 2008: 149).*

A contrario, de la facultad de asesoramiento en la que el inspector de trabajo establece recomendaciones para la mejor manera de cumplir, y tal vez espera que se cumplan sus recomendaciones en base a sus instrucciones, mejor consejo, habilidad de persuasión, o la manera de indicar al empleador como cumplir con la norma; un requerimiento de la inspección del trabajo se establece con el fin de que el empleador cumpla con obligaciones laborales sobre las que se ha verificado su incumplimiento, conducta que, de continuar le irrogaría consecuencias jurídicas adversas (Fernández 2008: 149).

Para Fernández, requerir no significa solicitar una conducta, significa obligar a que se realice dicha conducta. La obligación del sujeto inspeccionado nace por la consecuencia jurídica que tendría este en caso de incumplir un requerimiento de la inspección del trabajo, que usualmente se traduce en una propuesta de multa al finalizar el procedimiento (Fernández 2008: 149). Cabe señalar que, en el caso particular de nuestra legislación, el requerimiento del inspector de trabajo, se realiza una vez comprobado los hechos en contra del ordenamiento sociolaboral y/o de seguridad y salud en el trabajo.

En efecto, para nuestra legislación la facultad para requerir el cumplimiento de la normativa sociolaboral o de seguridad y salud en el trabajo se ha establecido posterior al ejercicio de las facultades de comprobación o investigación y por procedimiento obligatorio para los inspectores de trabajo

antes de la imposición de multas<sup>8</sup>. Es así que, el artículo 14 de la Ley 28806, Ley General de la Inspección del Trabajo establece:

*Ley 28806, Ley General de la Inspección del Trabajo.*

*Artículo 14.-*

*“Cuando el Inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas. En particular y en materia de prevención de riesgos laborales, requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores. Los requerimientos que se practiquen se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse.”*

Tal como se ha podido apreciar la norma hace del requerimiento un paso necesario para garantizar el cumplimiento de disposiciones vulneradas. Caso contrario, lo podemos encontrar en el sistema español donde *“la norma no delimita unas reglas de actuación sobre cuándo se debe promover una sanción y cuándo puede formularse el requerimiento por el mismo hecho, sino que tan sólo concreta las circunstancias que deben ser tenidas en cuenta para que el funcionario de la Inspección opte por una de ellas”* (Fernández 2008: 147).

Vemos que en nuestro país el requerimiento, no ha sido tomado entonces como una potestad al inspector de trabajo, pues nuestro sistema lo ha delimitado como un paso previo para lograr el cumplimiento de los derechos

<sup>8</sup> A esta regla existe una excepción, el caso de las *infracciones insubsanables*. En efecto, *“en el caso de incumplimientos en materia de seguridad y salud en el trabajo, que causó un accidente de trabajo, no se extenderá respecto del trabajador afectado medida de requerimiento al tratarse de una infracción insubsanable”* (Resolución Directoral N° 29-2009-MTPE/2/11.4 (22.05.2009)).

sociolaborales o de seguridad y salud en el trabajo infringido. Incluso ha dado directrices sobre la medida de requerimiento, como, por ejemplo, el deber de “detallar claramente los hechos o actos constitutivos de infracciones sociolaborales o de seguridad y salud en el trabajo” (Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII: 2016).

Este tipo de requerimiento es llamado por Fernández un “*requerimiento de subsanación de deficiencias*” (2008: 156). Dentro de este tipo de requerimientos, “*el inspector tiene la obligación de requerir al empresario para que subsane, en el plazo que se le señale, las anomalías y deficiencias observadas en la actuación inspectora*” (Fernández 2008: 156). Como particularidad, en nuestro sistema de inspección del trabajo se tiene el denominado requerimiento, mediante el cual, “*se observa, que la Inspección de Trabajo cumple una triple función: preventiva, sancionadora y también correctora*” (Fernández 2008: 149).

Como podemos observar el que la norma de inspección peruana, defina previo a la extensión de un acta, un requerimiento; tiene las características del modelo francés, ya que trata de señalar al empleador infractor, cuáles son las normas infringidas, poniéndolo en conocimiento de las mismas y otorgándole un plazo para su cumplimiento, tratando de remediar la infracción en favor de los afectados, en vez de sancionar *per se*<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> N.A. Si bien es cierto, el espíritu de la norma es remediar la infracción, este efecto se quiebra cuando el inspector de trabajo otorga un plazo tan corto para remediar la infracción que el empleador no puede física o técnicamente cumplir el Requerimiento. En efecto, ya que la norma no indica reglas en cuanto al plazo, hace que la discrecionalidad del inspector fije el plazo de acuerdo a factores no directamente ligados a facilitar el



Para finalizar, debemos indicar que este requerimiento dentro de nuestro sistema de inspección, obliga al inspector de trabajo a indicar cuál es la norma que ha incumplido, tal vez, esto pueda tomar de forma pedagógica, ya que el empleador puede identificar la norma infringida y los trabajadores afectados<sup>10</sup>.

## **2.2 Sistema de inspección peruano: ¿disuasivo o conciliatorio?**

A fin de verificar si nuestro sistema de inspección del trabajo tiene como meta ser disuasivo o conciliatorio; debemos investigar el porcentaje de multas que se han impuesto sobre las órdenes de inspección generadas. No obstante, iniciaremos con un breve análisis sobre la génesis del monto de las multas, la propuesta de la Autoridad Administrativa de Trabajo y la respuesta del Congreso de la República, ya que es un punto importante la concepción de la multa dentro del sistema inspectivo, como efecto disuasivo.

En efecto, el monto de las multas administrativas tiene un efecto disuasivo sobre los posibles infractores. Para el Decreto Legislativo 910, Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador, norma actualmente derogada al entrar en vigencia la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, la escala de multas o infracciones se daba de la siguiente manera:

cumplimiento por parte del inspector de trabajo, sino más bien ligados a temas procedimentales (vencimientos de plazos, administrativos, turnos para uso de las oficinas administrativas de comparecencia u otros).

*10 N.A.* Sin embargo, en la práctica de la inspección del trabajo, esta medida no va acompañada de una “pedagogía” que indique al sujeto inspeccionado la mejor manera que tiene éste de cumplir con la norma, y tan sólo se vuelve un hecho de mero trámite, ya que muchas veces, es tan solo “notificado” para su cumplimiento, incluso es el inspector de trabajo, quien indica que son sus asesores quienes deben explicarle el contenido del requerimiento y cómo cumplir con la norma. Por ello, es necesario en este punto poder realizar estudios más a detalle sobre el particular.

*Decreto Legislativo 910, Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador*

*“Las infracciones pueden ser sancionadas con una multa máxima de:*

- *20 Unidades Impositivas Tributarias, en el caso de infracciones de tercer grado.*
- *10 Unidades Impositivas Tributarias, en el caso de infracciones de segundo grado.*
- *5 Unidades Impositivas Tributarias, en el caso de infracciones de primer grado”.*

Cuando se reglamentó la norma de inspección vigente, la Ley 28806, Ley General de la Inspección del Trabajo mediante el Decreto Supremo Nro. 019-2016-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, la escala de multas, se fragmentó de acuerdo al número de trabajadores y se le otorgó una facultad discrecional al inspector de trabajo para aplicar una escala mínima y máxima por cada tipo de infracción, la escala de multas propuesta por la norma, era la que se presenta a continuación en la siguiente página:

<b>Gravedad de la Infracción</b>	<b>Base de Cálculo</b>	<b>Número de trabajadores afectados</b>						
		<b>1-10</b>	<b>11-20</b>	<b>21-50</b>	<b>51-80</b>	<b>81-110</b>	<b>111-140</b>	<b>141 a +</b>
<b>LEVES</b>	<b>1 a 5 UIT</b>	5-10%	11-15%	16-20%	21-40%	41-50%	51-80%	81-100%
<b>GRAVES</b>	<b>6 a 10 UIT</b>	5-10%	11-15%	16-20%	21-40%	41-50%	51-80%	81-100%
<b>MUY GRAVES</b>	<b>11 a 20 UIT</b>	5-10%	11-15%	16-20%	21-40%	41-50%	51-80%	81-100%

Fuente: Decreto Supremo Nro. 019-2016-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.

*Ilustración 5 Cuadro de Multas en el Decreto Supremo Nro. 019-2016-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.*

Como lo explicamos, este cuadro de multas, daba una cierta libertad al inspector de trabajo, ya que le otorgaba la posibilidad de imponer de acuerdo a su criterio y motivación, utilizando los mínimos y máximos expresados en el cuadro de multas. Asimismo, establecía un monto máximo por el total de infracciones detectadas, el cual, no podía superar las treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias vigentes en el año en que se constató la falta y además imponía las sanciones en base al número de trabajadores afectados. Para el sistema de inspección del trabajo, el efecto disuasivo terminaba en las treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias, más allá de ese monto se consideraba lesivo para la empresa la imposición de una multa mayor.

Finalmente, el artículo en mención indicaba que *“la sanción a imponerse por las infracciones que se detecten a las empresas calificadas como micro y/o pequeñas empresas conforme a Ley se reducirán en un cincuenta por ciento (50%)”*.

Al parecer la escala de multas que establecía el Decreto Supremo Nro. 019-2016-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, no parecía ser suficientemente disuasiva para la Autoridad Administrativa de Trabajo, y es a través del Decreto Supremo Nro. 012-2013-TR, que se modifica el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, y se plantea una nueva escala de multas, tal como se muestra a continuación:

MICRO EMPRESA										
Gravedad de Infracción	Resumen de Trabajadores Afectados									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 y más
Leves	0,10	0,12	0,15	0,17	0,20	0,25	0,30	0,35	0,40	0,50
Grave	0,25	0,30	0,35	0,40	0,45	0,55	0,65	0,75	0,85	1,00
Muy Grave	0,50	0,55	0,65	0,70	0,80	0,90	1,05	1,20	1,35	1,50
PEQUEÑA EMPRESA										
Gravedad de Infracción	Resumen de Trabajadores Afectados									
	1 a 5	6 a 10	11 a 20	21 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 60	61 a 70	71 a 99	100 y más
Leves	0,20	0,30	0,40	0,50	0,70	1,00	1,35	1,85	2,25	5,00
Grave	1,00	1,30	1,70	2,15	2,80	3,60	4,65	5,40	6,25	10,00
Muy Grave	1,70	2,20	2,85	3,65	4,75	6,10	7,90	9,60	11,00	17,00
NO MYPE										
Gravedad de Infracción	Resumen de Trabajadores Afectados									
	1 a 10	11 a 25	26 a 50	51 a 100	101 a 200	201 a 300	301 a 400	401 a 500	501 a 999	1000 y más
Leves	0,50	1,70	2,45	4,50	6,00	7,20	10,25	14,70	21,00	30,00
Grave	3,00	7,50	10,00	12,50	15,00	20,00	25,00	35,00	40,00	50,00
Muy Grave	5,00	10,00	15,00	22,00	27,00	35,00	45,00	60,00	80,00	100,00

Fuente: Decreto Supremo Nro. 012-2013-TR, Modifica el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.

*Ilustración 6 Cuadro de Multas Modificadas por el Decreto Supremo Nro. 012-2013-TR- Modifica el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.*

Dentro de la exposición de motivos del Decreto Supremo Nro. 012-2013-TR- Modifica el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo respecto del cuadro de multas, tan solo nos informa que se trata de una *actualización*. No obstante, los montos de las multas se incrementaron. Por ejemplo, la multa máxima antes de la modificatoria podía ser en concurso de infracciones hasta un máximo de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias, con la promulgación de la modificatoria, la multa máxima podía ser hasta de cien (100) Unidades Impositivas Tributarias. Otra cosa que sorprende del mencionado Decreto, es que al modificar el artículo 17 del D.S. Nro. 019-2006-TR, se modifica el espíritu del requerimiento, pasándolo

de un modelo previo a la imposición de sanción; a un requerimiento de tipo sancionador, el cual, sólo admite reducción de la multa al comprobarse la infracción y el requerir su cumplimiento sólo es parte de la imposición de la multa, tal como mostramos a continuación:

*Decreto Supremo Nro. 012-2013-TR- Modifica el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo*

17.2 (...)

*Transcurrido el plazo otorgado para que el sujeto inspeccionado subsane las infracciones, habiéndose o no subsanado éstas, se extiende el acta de infracción correspondiente. En el acta de infracción se debe dejar constancia del cumplimiento de las medidas de requerimiento y de la aplicación del beneficio a que se hace referencia en numeral 17.3 del artículo 17° del presente Reglamento. El acta de infracción hace las veces del informe al que aluden los dos últimos párrafos del artículo 13° de la Ley, debiendo contener como mínimo la información a que se refiere el artículo 54° del presente Reglamento.*

*17.3 Cuando el sujeto inspeccionado subsane las infracciones advertidas, antes de la expedición del acta de infracción, la propuesta de multa irá acompañada de la indicación de la aplicación de una reducción del noventa por ciento (90%) respecto de las infracciones efectivamente subsanadas. La presentación de descargos presentada contra el acta de infracción o la impugnación de la resolución de multa ocasiona la pérdida del beneficio de reducción del 90% respecto de las infracciones implicadas en los descargos o la impugnación.*

Como podemos apreciar, a través de esta modificación, la Autoridad Administrativa de Trabajo, se aseguraba de eliminar el requerimiento denominado por Fernández, como un “*requerimiento de subsanación de deficiencias*” (2008: 156) y lo convierte en un requerimiento que lleva intrínsecamente una multa, independiente del cumplimiento o la decisión del inspector de trabajo, es decir, una especie de *requerimiento sanción* que admite descuentos al cumplimiento.

Al parecer esta actitud de la Autoridad Administrativa de Trabajo, en la cual, a nuestro parecer quería aferrarse al modelo anglosajón en cuanto al carácter fiscalizador-sancionador y disuasivo en cuanto al monto de las multas impuestas; no fue tomado como el rumbo correcto que debía seguir el sistema de inspección peruano. Es así que, el Congreso de la República mediante la Ley 30222, Ley que Modifica la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprovecha la coyuntura de la seguridad y salud en el trabajo, para realizar una disposición complementaria transitoria única, con rango de Ley, en la escala de multas de la inspección del trabajo, tal como se muestra a continuación:

*Ley 30222, Ley que Modifica la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo*

*Disposición Complementaria Transitoria Única*

*Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras*

*“En el marco de un enfoque preventivo de la política de inspección del trabajo se establece un plazo de tres (3) años, contados desde la entrada en vigencia de la presente Ley, durante el cual el Sistema de Inspección del Trabajo privilegia acciones orientadas a la prevención y corrección de conductas infractoras. Cuando durante la inspección del trabajo se determine la existencia de una infracción, el inspector de trabajo emite un acto de requerimiento orientado a que el empleador subsane su infracción. En caso de subsanación, en la etapa correspondiente, se dará por concluido el procedimiento sancionador; en caso contrario, continuará la actividad inspectiva. Durante el periodo de tres años, referido en el primer párrafo, la multa que se imponga no será mayor al 35% de la que resulte de aplicar luego de la evaluación del caso concreto sobre la base de los principios de razonabilidad, proporcionalidad, así como las atenuantes y/o agravantes que correspondan según sea el caso”.*

Como podemos apreciar, en este caso, el Congreso de la República le devolvió al procedimiento inspectivo su carácter preventivo y premia la corrección de las conductas infractoras, en vez de un carácter sancionador

y disuasivo que la Autoridad Administrativa de Trabajo, sugirió dar al sistema de inspección.

Una vez verificado el tema disuasivo desde el punto de vista legislativo, especialmente del punto más controvertido como es el del monto de las multas, corresponde en esta parte del trabajo verificar el porcentaje de multas impuestas versus las ordenes de inspección abiertas, así tendremos una idea de lo que los inspectores de trabajo aplican dentro del sistema de inspección peruano, ¿disuasión o conciliación?

El cuadro que nos presenta SUNAFIL, y que ha sido extraído del Informe para la Transferencia de Gestión de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, podemos verificar el número de actas de infracción que los inspectores de trabajo han propuesto para el inicio del procedimiento sancionador, tal como se muestra en el cuadro que se muestra en la página siguiente:

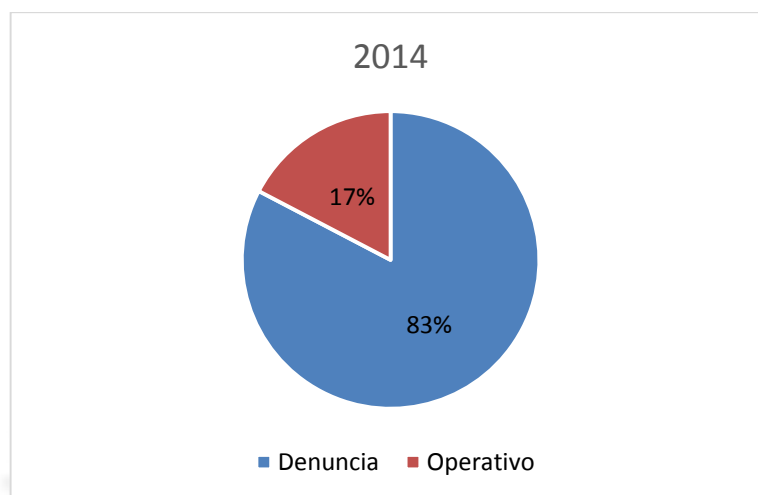
Año/Tipo de Orden	N° de Órdenes de Inspección	N° de Actas de infracción
2014	31.492	4.946
Denuncia	26.032	4.411
Operativo	5.460	535
2015	45.845	6.436
Denuncia	34.036	5.597
Operativo	11.809	839
2016	24.046	2.002
Denuncia	18.238	1.689
Operativo	5.808	313
<b>Total</b>	<b>101.383</b>	<b>13.393</b>

Fuente: Informe para la Transferencia de Gestión de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL. Página. 28.

*Ilustración 7 Órdenes de Inspección y Actas de Infracción. SUNAFIL. 2014-2016.*

Corresponde ahora descubrir el detalle del porcentaje de Actas de Infracción vs las Órdenes de Inspección, tal como se muestra a continuación:

Operativos año 2014:



Fuente: Elaboración propia, tomado de la ilustración denominada: "Órdenes de Inspección y Actas de Infracción. SUNAFIL. 2014-2016".

Ilustración 8 Porcentaje de Actas de Infracción-Denuncias, año 2014.

Denuncias año 2014:

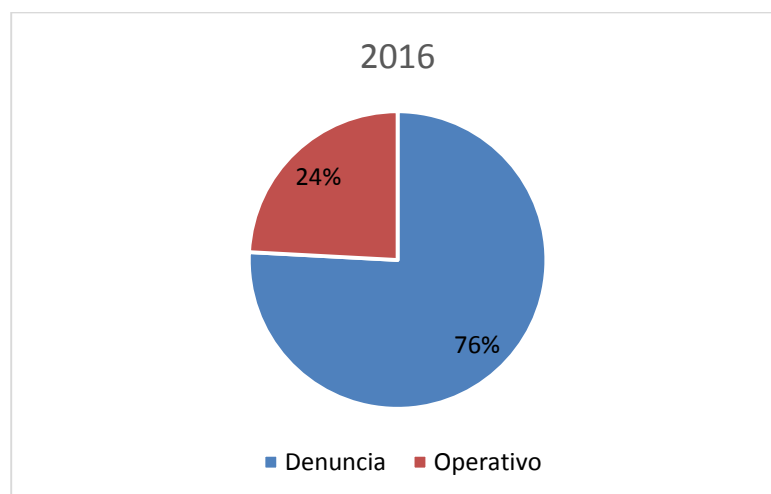


Fuente: Elaboración propia, tomado de la ilustración denominada: "Órdenes de Inspección y Actas de Infracción. SUNAFIL. 2014-2016".

Ilustración 9 Porcentaje de Actas de Infracción-Operativos, año 2014.



Operativos año 2015:



Fuente: Elaboración propia, tomado de la ilustración denominada: "Órdenes de Inspección y Actas de Infracción. SUNAFIL. 2014-2016"

Ilustración 10 Porcentaje de Actas de Infracción-Operativos, año 2015.

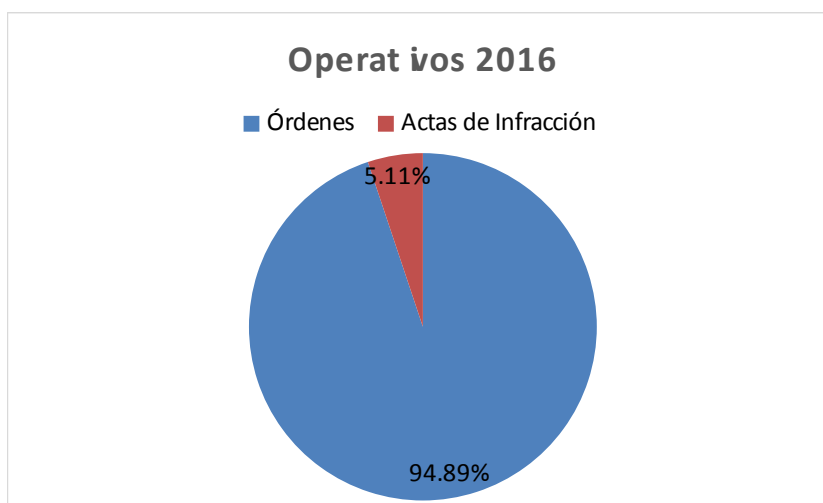
Denuncias año 2015:



Fuente: Elaboración propia, tomado de la ilustración denominada: "Órdenes de Inspección y Actas de Infracción. SUNAFIL. 2014-2016".

Ilustración 11 Porcentaje de Actas de Infracción-Denuncias, año 2015.

Operativos año 2016:



Fuente: Elaboración propia, tomado de la ilustración denominada: "Órdenes de Inspección y Actas de Infracción. SUNAFIL. 2014-2016".

Ilustración 12 Porcentaje de Actas de Infracción-Operativos, año 2016.

Denuncias año 2016:



Fuente: Elaboración propia, tomado de la ilustración denominada: "Órdenes de Inspección y Actas de Infracción. SUNAFIL. 2014-2016".

Ilustración 13 Porcentaje de Actas de Infracción-Denuncias, año 2016.

Como se puede apreciar de los cuadros presentados, el porcentaje de las Actas de Infracción que se generan, en el caso de denuncias no superan el 15 por ciento y en el caso de operativos no superan el 10 por ciento. Esto nos daría una idea de que nuestro sistema de inspección del trabajo, y particularmente que los inspectores, no tiene un espíritu sancionador. Además, el porcentaje de sanciones se reduce cuando se trata de actividades programadas.

### **2.3 Sistema de inspección peruano: ¿reactivo o proactivo?**

Una de las principales características del modelo francés es su enfoque proactivo; a contrario del modelo anglosajón, que es reactivo. Esta característica está íntimamente ligada a las siguientes características que observaremos si se encuentran dentro de nuestro sistema de inspección del trabajo. En efecto, el origen de las actuaciones de inspección tiene un peso gravitante en el actuar del sistema de inspección del trabajo. Por ello, es necesario hacer un análisis sobre el origen de las actuaciones de inspección dentro del sistema de inspección peruano.

Para poder entender más a detalle el sistema de inspección peruano, debemos verificar cómo se han desarrollado las inspecciones a nivel nacional. Para ello, mostramos en el siguiente cuadro, extraído del Informe para la Transferencia de Gestión de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, los datos sobre el origen de las actuaciones inspectivas. Cabe señalar que los datos han sido generados desde el 01 de abril del 2014 al 30 de junio de 2016. El cuadro se muestra a continuación:

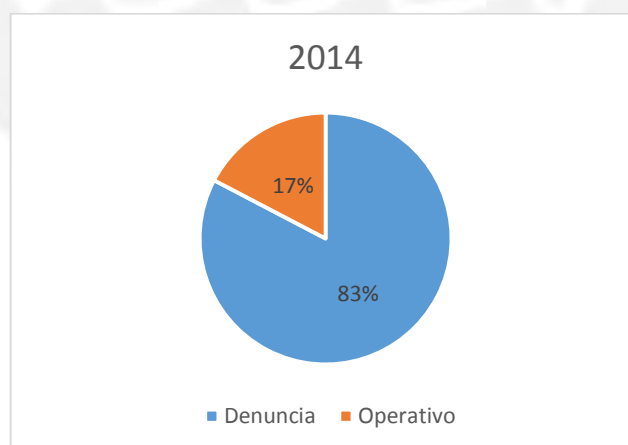
Año/Tipo de Orden	N° de Órdenes de Inspección
2014	31.492
Denuncia	26.032
Operativo	5.460
2015	45.845
Denuncia	34.036
Operativo	11.809
2016	24.046
Denuncia	18.238
Operativo	5.808
<b>*Total</b>	<b>101.383</b>

Fuente: Informe para la Transferencia de Gestión de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL. Pág. 28.

*Ilustración 14 Consolidado de Inspecciones por Origen. SUNAFIL. 2014-2016*

*\*Datos recopilados del: Sistema Informático de Inspección del Trabajo – SIIT. Incluye las regiones de Lima Metropolitana, Callao, La Libertad, Arequipa, Cusco, Ica, Pasco, Junín, Huánuco, Moquegua, Ucayali, Tacna, Loreto, Apurímac, Lambayeque, Piura, Tumbes, Cajamarca, Ancash.*

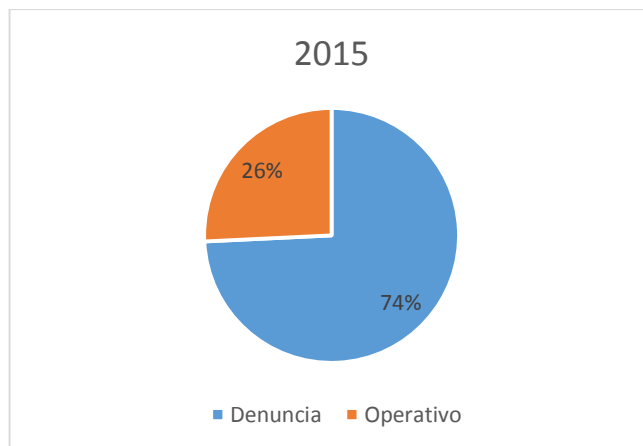
A continuación, vamos a disgregar por año el origen que han tenido las órdenes de inspección. Así tenemos la siguiente ilustración para el año 2014:



Fuente: Elaboración propia, tomado de la ilustración denominada: "Consolidado de Inspecciones por Origen. SUNAFIL. 2014-2016".

*Ilustración 15 Porcentaje de Inspecciones según su Origen, año 2014.*

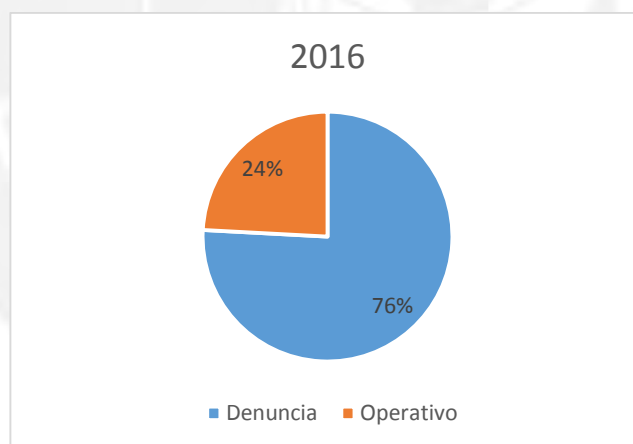
Para el año 2015:



*Fuente: Elaboración propia, tomado de la ilustración denominada: "Consolidado de Inspecciones por Origen. SUNAFIL. 2014-2016".*

*Ilustración 16 Porcentaje de Inspecciones según su Origen, año 2015.*

Y finalmente, para el año 2016:



*Fuente: Elaboración propia, tomado de la ilustración denominada: "Consolidado de Inspecciones por Origen. SUNAFIL. 2014-2016".*

*Ilustración 17 Porcentaje de Inspecciones según su Origen, año 2015.*

Como se ha podido apreciar, nuestro sistema de inspección del trabajo, ha tomado un enfoque reactivo. En efecto, el sistema de inspección peruano

parece estar ahogado por la cantidad de denuncias que tiene que atender, lo que podría influir en las demás variables, a saber, el carácter conciliatorio y la flexibilidad en la aplicación particular de la norma.

#### **2.4 Sistema de inspección peruano: ¿fragmentado o unificado?**

Al momento de promulgada la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo era el ente estatal encargado del funcionamiento del sistema de inspección del trabajo. Sin embargo, a partir del 01 de abril de 2014 esta función ha sido delegada a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, creada mediante Ley 29981. No obstante, se ha reservado al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y los Gobiernos regionales aún competencias inspectivas para la microempresa.

Es así que, hoy en día el sistema de inspección peruano está compuesto por tres estamentos estatales que tienen como función la verificación del cumplimiento de la legislación sociolaboral a través de un cuerpo de inspectores. El primero y con acuerdo a la ley 29981, indica que: *“La Sunafil se encarga de desarrollar y ejecutar todas las funciones y competencias establecidas en el artículo 3 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, en el ámbito nacional y cumple el rol de autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo (...)”*. El segundo es el *Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo* quien establece las políticas y planes nacionales y sectoriales, así como con las políticas institucionales y los lineamientos técnicos para el sistema de inspección del trabajo. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo también ejerce las funciones

y competencias establecidas en el artículo 3 de la Ley 28806, en Lima Metropolitana respecto de las microempresas, sean formales o no. Finalmente, el tercer estamento estatal son los *Gobiernos Regionales* que en el marco de las transferencias de funciones establecidas en el artículo 48, literal f), de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se indica que *“son los que desarrollan y ejecutan, dentro de su respectivo ámbito territorial, todas las funciones y competencias señaladas en el artículo 3 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, con relación a las microempresas, sean formales o no; y además donde no existe oficina de SUNAFIL respecto de todas las empresas”*.

Para precisar en el año 2016, el listado de empresas que son fiscalizadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en Lima Metropolitana y las que son fiscalizadas por los Gobiernos Regionales donde aún no existen oficinas de Sunafil, se establece mediante Resolución Ministerial. Es así que la Resolución Ministerial N° 262-2015-TR, del 21 de diciembre de 2015 aprobó el Listado de microempresas que son fiscalizadas por los gobiernos regionales durante el año fiscal 2016. Esta norma en su artículo primero indica:

*Resolución Ministerial N° 262-2015-TR*

*“Las microempresas comprendidas en el referido listado están bajo el ámbito de competencia de los gobiernos regionales en aquellas regiones en donde inicie funciones la correspondiente intendencia regional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) durante el año 2016. En aquellas regiones en donde no se implementen dichas*

*intendencias, los gobiernos regionales mantienen su competencia fiscalizadora respecto a todas las empresas y empleadores ubicados en su ámbito territorial”.*

Por lo expresado anteriormente, no podríamos establecer fehaciente que el sistema de inspección peruano es unificado. La existencia de tres entes con competencia para la realizar inspecciones, ha logrado que el sistema de inspección el trabajo al momento de redacción el presente trabajo se encuentre fragmentado.

## **2.5 Sistema de inspección peruano: ¿burocrático o profesional?**

La organización del sistema de inspección peruano desde la implementación de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, viene adoptando un sistema de profesionalidad en el puesto del inspector de trabajo. La carrera de inspector, en el Perú, cuenta tan sólo con tres puestos de trabajo o escalafones laborales; a saber, supervisor inspector, inspector de trabajo e inspector auxiliar. El ingreso a la carrera de inspecciones se da mediante concurso público, y además se inicia como inspector auxiliar, y se culmina la carrera como supervisor inspector. Tanto el ingreso como la promoción cuentan con reglas específicas, tal como se puede mostrar a continuación:

*Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo*

*“Artículo 26.- Ingreso y régimen jurídico*

*(...)*

*a) El ingreso en la Inspección del Trabajo se efectuará como Inspectores Auxiliares, mediante un proceso de selección público y objetivo basado en razones técnicas de aptitud, al que podrán acceder los peruanos, mayores de edad, con título profesional.*



b) *El ingreso como Inspector del Trabajo se realizará a través de un concurso de promoción interna en el que podrán participar los Inspectores Auxiliares con dos años, al menos, en el desempeño efectivo de las funciones inspectivas que tienen atribuidas en la presente Ley, debiendo contar para ello con título profesional.*

c) *Los Supervisores-Inspectores del Trabajo serán asimismo seleccionados mediante un concurso de promoción interna entre quienes hayan desempeñado funciones efectivas como Inspectores del Trabajo, cuando menos, durante tres años, debiendo contar para ello con título profesional.*

d) *Los procesos públicos de ingreso en la Inspección del Trabajo, se convocarán y organizarán según las pautas técnicas establecidas por la Autoridad Central del Sistema de Inspección. Constarán de una fase selectiva basada en las pruebas teóricas y prácticas de aptitud que se determinen y una fase formativa práctica, ambas eliminatorias.*

(...)"

Del mismo modo, se establece que dentro de la carrera de inspector de trabajo se debe promover su formación y capacitación, tal como muestra a continuación el artículo 27 de la Ley 28806:

*Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo*

*“Artículo 27.- Formación y perfeccionamiento*

*La Autoridad Central del Sistema de Inspección, en coordinación con las autoridades de la Administración Pública con competencias en materia de inspección del trabajo, fomentará y proyectará programas anuales de capacitación inicial, formación y perfeccionamiento periódicos para todo el Sistema de Inspección con el fin de garantizar el adecuado ejercicio de las funciones y competencias inspectivas atribuidas. Los Supervisores-Inspectores, los Inspectores del Trabajo y los Inspectores Auxiliares deberán participar en las actividades de formación, perfeccionamiento y especialización que se programen, que serán tomadas en cuenta en los procesos de promoción”.*

De la norma, se puede establecer que se trata de un sistema que tiene rasgos organizacionales de profesionalidad, que desde la dación de la Ley

28806, Ley General de la Inspección del Trabajo, no se han mejorado. Por ejemplo, la carrera del inspector de trabajo, al momento de redacción del presente informe ha creado incongruencias en el sistema inspectivo, al estar la carrera ligada a las facultades inspectivas de fiscalización. Resultando, que en el Perú de los 390 inspectores, tan sólo existan 100 inspectores de trabajo con facultades de inspección a la mediana y gran empresa. Siendo que el resto, son inspectores auxiliares y 14 inspectores supervisores. Por ello, ascender en el sistema de inspección del trabajo, no es una cuestión de carrera, es una cuestión de reemplazo de puestos de trabajo existentes, debido a la poca cantidad de puestos de inspectores supervisores e inspectores de trabajo. Para ascender, es necesario que uno de los puestos de trabajo mencionados, quede vacante.

Esta incongruencia, que afecta la profesionalidad del cuerpo inspectivo, también se refleja en que a la fecha no existe una escuela dedicada exclusivamente creada a la formación del cuerpo inspectivo. De la misma manera, la escala remunerativa del inspector de trabajo, que si bien es cierto, ha tenido mejoras desde la creación de la SUNAFIL, aún deja una brecha respecto de la remuneración de los fiscalizadores tributarios, ambientales o fiscales del Ministerio Público.

## **2.6 Sistema de inspección peruano: ¿con garrotes o con zanahorias?**

Tal como se pudo verificar en el punto 3.3, del presente capítulo, nuestro sistema de inspección cuenta con una escala de multas que disuaden a los sujetos inspeccionados a incumplir la norma sociolaboral o de seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, en el punto 3.2, del presente capítulo, se puede verificar que antes de imponer la multa, el inspector de trabajo debe realizar un requerimiento.

Paralelo a estas posibilidades, la norma también establece incentivos a los infractores que enmiendan su conducta contra la norma sociolaboral y de

seguridad y salud en el trabajo en beneficio de sus trabajadores, y reduce las multas impuestas si es que las infracciones se subsanan. En ese sentido, el artículo 40 de la Ley 28806, Ley General de la Inspección del Trabajo, establecía los casos en los que procedía la reducción de la multa, tal como se muestra a continuación:

*Ley 28806, Ley General de la Inspección del Trabajo*

*“Artículo 40.- Reducción de la multa y reiterancia*

*Las multas previstas en esta Ley se reducen en los siguientes casos:*

*a) Al treinta por ciento (30%) de la multa originalmente propuesta o impuesta cuando se acredite la subsanación de infracciones detectadas, desde la notificación del acta de infracción y hasta antes del plazo de vencimiento para interponer el recurso de apelación.*

*b) Al cincuenta por ciento (50%) de la suma originalmente impuesta cuando, resuelto el recurso de apelación interpuesto por el sancionado, éste acredite la subsanación de las infracciones detectadas dentro del plazo de diez (10) días hábiles, contados desde el día siguiente de su notificación.*

*En ambos casos, la solicitud de reducción es resuelta por la Autoridad Administrativa de Trabajo de primera instancia.*

*En caso de reiteración en la comisión de una infracción del mismo tipo y calificación ya sancionada anteriormente, las multas podrán incrementarse hasta en un cien por ciento (100%) de la sanción que correspondería imponer, sin que en ningún caso puedan excederse las cuantías máximas de las multas previstas para cada tipo de infracción”.*

Dentro de este artículo se puede establecer claramente que el sistema de inspección del trabajo contaba con las herramientas tanto del garrote, por ejemplo, casos de reiteración; y con zanahorias, como por ejemplo en el caso de subsanar las infracciones detectadas. No obstante, con la dación de la Ley 30222, en su única disposición complementaria única se establece que “por el plazo de tres años, la multa que se imponga no será mayor al 35% de la que resulte de aplicar luego de la evaluación del caso concreto sobre la base de los principios de razonabilidad, proporcionalidad, así como las atenuantes y/o agravantes que correspondan según sea el caso”. Sin embargo, la reducción de la multa, no se aplica a los siguientes supuestos:

Ley 30222

*“DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA ÚNICA.*

*Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras*

*(...)*

*a) Infracciones muy graves que además afecten muy gravemente: i) la libertad de asociación y libertad sindical y ii) las disposiciones referidas a la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.*

*b) Infracciones referidas a la contravención de: i) la normativa vigente sobre la protección del trabajo del niño, niña y adolescente, cualquiera sea su forma de contratación, y ii) la normativa vigente sobre prohibición del trabajo forzoso u obligatorio.*

*c) Infracciones que afecten las normas sobre seguridad y salud en el trabajo, siempre que hayan ocasionado muerte o invalidez permanente al trabajador.*

*d) Actos de obstrucción a la labor inspectiva, salvo que el empleador acredite que actuó diligentemente.*

*Actos de reincidencia, entendiéndose por tal a la comisión de la misma infracción dentro de un periodo de seis meses desde que quede firme la resolución de sanción a la primera”.*

Como observamos y a pesar que las marchas y contramarchas del para apuntalar el carácter disuasivo de nuestro sistema de inspección con el aumento de las multas por incumplimientos sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, aún persiste el sistema de *garrotes* y *zanahorias* dentro de la legislación del servicio de inspección del trabajo peruano, pues, se da *garrotes* en los casos de reincidencia, muerte o invalidez permanente al trabajador, infracciones a la libertad sindical, trabajos de niños y adolescentes y trabajo forzoso.

Ahora bien, en el caso de las zanahorias o incentivos, el legislador luego de la promulgación de la Ley 30222, ha querido que el beneficio sea aplicado a todos los infractores, con excepción de los temas sensibles que comentamos en el párrafo precedente, al 35 % del monto de la sanción indicada en el D.S. Nro. 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, y que fuera modificado por el D.S. Nro. 012-2013-

TR. Por ello, se tuvo que reglamentar la disposición única transitoria de la Ley 30222, de la siguiente manera:

*D.S. Nro. 010-2014-TR*

*“Artículo 4.- Determinación del beneficio de reducción de la multa*

*La reducción del monto de la multa, prevista en el tercer párrafo de la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley, se aplica en la etapa del procedimiento sancionador por la autoridad competente de la instancia correspondiente.*

*La determinación del beneficio de reducción de la multa se realiza de la siguiente manera:*

*4.1.- Aplicación de las normas generales*

*Se determina el monto de la multa aplicando las reglas establecidas en los artículos 38, 39 y el último párrafo del artículo 40 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo; así como los artículos 48 y 50 de su Reglamento.*

*4.2.- Aplicación del beneficio de reducción de la multa*

*4.2.1.- Cuando el sujeto inspeccionado no subsana las infracciones imputadas o sancionadas, según sea el caso.*

*En este caso, sobre la multa determinada conforme al numeral 4.1 se aplica el beneficio de reducción, fijándose la multa en un valor igual al 35%.*

*4.2.2.- Cuando el sujeto inspeccionado subsana todas las infracciones imputadas o sancionadas, según sea el caso.*

*En este caso, sobre la multa determinada conforme al numeral 4.1 se aplican las siguientes reducciones:*

*a) Cuando el sujeto inspeccionado subsana todas las infracciones contenidas en el acta de infracción, hasta antes del vencimiento del plazo para interponer el recurso de apelación contra la resolución de multa de primera instancia, la multa se fija en un valor igual al 20% del monto previsto en el numeral 4.1 del presente artículo.*

*b) Cuando el sujeto inspeccionado subsana todas las infracciones dentro de los diez (10) días de notificada la resolución de segunda instancia, la multa se fija en un valor igual al 25% del monto previsto en el numeral 4.1 del presente artículo”.*

Como vimos, nuestro sistema de inspección del trabajo, mantiene como herramientas al *garrote* y las *zanahorias*. Siendo, las *zanahorias*, el incentivo que tiene el sujeto infraccionado de poder reducir la multa, cuando acredita el cumplimiento de la norma sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.

### 3. Conclusiones

A manera de conclusión, presentamos la siguiente ilustración donde condensamos las comparaciones entre los sistemas anglosajón y francolatino, y nuestro actual sistema de inspección, el cual se presenta en el cuadro que se muestra en la siguiente página:

PERFIL	MODELO POLÍTICO		MODELO ANGLOSAJÓN	MODELO FRANCÉS	MODELO PERUANO
	SISTEMA DE INSPECCIÓN REPRESENTATIVO		Labour Inspection USA	Inspection du Travail FRANCE	Inspección del Trabajo PERÚ
1	FILOSOFÍA	Sistema antagonista opone a los organismos de inspección y a los administrados, por lo que puede caracterizarse por ser de tipo <b>«de confrontación o acusatorio»</b> .	x		
		Sistema que se caracteriza por ser de tipo pedagógico, persuasivo y en última instancia sancionador, por lo que se le denomina <b>«tutelar»</b> .		x	x
2	META	Sistema de inspección que trata de lograr el cumplimiento mediante la amenaza de sanciones, por lo que se le puede denominar <b>«disuasivo»</b> .	x		
		Sistema de inspección del trabajo que trata de lograr el cumplimiento mediante la flexibilización en el cumplimiento, por lo que se le denomina <b>«conciliatorio»</b> .		x	x
3	ENFOQUE	Mecanismo de quejas, por lo que puede denominarse <b>«reactivo»</b> .	x		x
		Mecanismo de planificación de la inspección, por lo que puede denominarse <b>«proactivo»</b> .		x	
4	JURISDICCIÓN	Sistema de inspección del trabajo fragmentado en organismos administrativos distintos que comparten la responsabilidad de controlar y hacer cumplir la legislación laboral o de seguridad y salud en el trabajo <b>«fragmentado»</b> .	x		x
		El control del cumplimiento de las normas del trabajo recae en un solo organismo <b>«unificado»</b> .		x	
5	ORGANIZACIÓN	Sistema de inspección que se basa en estamentos que requieren el cumplimiento, por lo que se le puede llamar <b>«burocrático»</b> .	x		
		Sistema de inspección que centra su actuar en los inspectores de trabajo, por lo que se le puede denominar <b>«profesional»</b> .		x	x

6	HERRAMIENTAS	Sistema que se basa en la imposición de sanciones <b>«garrotes»</b> .	x		
		Asimismo, se posee las facultades para exigir el cumplimiento de la normativa y se tiene incentivos para el cumplimiento, por lo que lo podemos denominar de <b>«incentivos y sanciones»</b> .		x	x

Fuente: La descripción de los modelos latino y anglosajón se ha adaptado a partir del esquema de Schrank y Piore (2007: 15, cuadro 1).

*Ilustración 18 Comparación del modelo de inspección peruano con los modelos anglosajón y francés o latino*

Si lo pudiéramos, resumir mediante colores, podríamos apreciar en el siguiente cuadro el color de sistema que ha tomado nuestro sistema de inspección, tal como se aprecia a continuación:

It.	Descripción	Francés	Anglosajón	Peruano
1	Filosofía	VERDE	ROJO	VERDE
2	Meta	VERDE	ROJO	VERDE
3	Enfoque	VERDE	ROJO	ROJO
4	Jurisdicción	VERDE	ROJO	ROJO
5	Organización	VERDE	ROJO	VERDE
6	Herramientas	VERDE	ROJO	VERDE

Fuente: Elaboración propia.

*Ilustración 19 Comparación del modelo de inspección peruano con los modelos anglosajón y francés o latino: Colores*

Si reflexionamos, y tomamos en cuenta las modificaciones que se han venido sucediendo dentro del sistema de inspección, podemos determinar algunos puntos que pueden estar dejando de lado el modelo francés o latino y estar adoptando los principios del modelo anglosajón. Podríamos expresar una transición y definiendo mediante el color amarillo tal situación, la cual, presentamos a continuación:

It.	Descripción	Francés	Anglosajón	Peruano
1	Filosofía	VERDE	ROJO	AMARILLO
2	Meta	VERDE	ROJO	AMARILLO
3	Enfoque	VERDE	ROJO	ROJO
4	Jurisdicción	VERDE	ROJO	ROJO
5	Organización	VERDE	ROJO	VERDE
6	Herramientas	VERDE	ROJO	VERDE

Fuente: Elaboración propia.

*Ilustración 20 Comparación del modelo de inspección peruano con los modelos anglosajón y francés o latino: Colores 2*

Podemos resumir que nuestro sistema de inspección tiene una herencia del modelo francés, no obstante, en el desarrollo de sus actividades en Perú, se ha visto empujado hacia el modelo de inspección anglosajón, esto se da en principal medida por el número de inspecciones que se realizan a partir de denuncias, la fragmentación del sistema, y que corre el riesgo de volverse disuasivo, por el aumento desorganizado en el monto de las multas; y de confrontación por la cantidad de denuncias que se procesan en el sistema de inspección y probablemente por una sensación en el sistema inspectivo que el inspector de trabajo no puede asistir al empresario en la mejor forma de cumplir con la legislación sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo y que la SUNAFIL y en si todo el sistema inspectivo, están para multar empresas y no para hacer cumplir las normas sociolaborales. Debemos dejar en claro, que para los empleadores que reiteran los incumplimientos, se debe establecer un procedimiento para que no se vean beneficiados de las bondades del sistema francolatino, y no sean sus características, espacios para el incumplimiento sistemático de algunos malos empleadores.



## CAPITULO III

### III. EXPERIENCIAS DE FORMALIZACIÓN LABORAL EN AMÉRICA LATINA Y EL MARCO LEGAL DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO PARA REDUCIR EL EMPLEO INFORMAL

#### Resumen

En el tercer capítulo analizaremos el marco jurídico de la inspección del trabajo como una herramienta para reducir la informalidad. Para ello, en primer lugar, definiremos los conceptos relacionados al empleo informal y la economía informal. En segundo lugar, analizaremos las acciones que han desarrollado los países de Latinoamérica para reducir la informalidad laboral. En tercer lugar, verificaremos la eficacia de la legislación de la inspección del trabajo en el Perú, como instrumento para reducir el empleo informal. Finalmente, plantearemos una modificatoria legal, que pretende crear un sistema de inspección eficaz para la lucha contra la informalidad laboral.

#### 1. Definición de empleo informal

A nuestro estudio, le interesa definir el concepto de empleo informal. En ese sentido, tomaremos las definiciones de CEPLAN, debido a las investigaciones prospectivas que han realizado en el año 2016 sobre la informalidad en el Perú (2016: 11). Ello, nos permitirá estar alineados con el concepto de informalidad planteado por el Estado, el cual, suele tener muchas interpretaciones. Gracias a CEPLAN, podemos definir el empleo informal de la siguiente manera:

*“Empleo informal. Son aquellos empleos que no cuentan con los beneficios estipulados por ley como el acceso a la seguridad social pagada por el empleador, vacaciones pagadas, licencia por enfermedad, etc. Son empleos informales los: i)*

*patronos y cuenta propia del sector informal, ii) asalariados sin seguridad social (formal e informal), iii) trabajadores familiares no remunerados (formal e informal) y trabajadores domésticos sin beneficios sociales. Tomado de INEI (2014). (CEPLAN 2016: 11)”.*

Como podemos identificar, CEPLAN, para sus estudios ha establecido tres clases de *empleo informal*, a saber, “*i) patronos y cuenta propia del sector informal, ii) asalariados sin seguridad social (formal e informal), iii) trabajadores familiares no remunerados (formal e informal) y trabajadores domésticos sin beneficios sociales*” (CEPLAN 2016: 11). Ya que tratamos en este trabajo el sistema de inspección en el trabajo informal, es necesario establecer si sobre estos tipos de empleo existe competencia fiscalizadora del sistema de inspección del trabajo.

En ese sentido, en primer lugar, encontramos uno de los tipos de empleo informal, el cual, se encuentra compuesto por los ***patrones y cuenta propia del sector informal***. Al respecto, el Decreto Supremo Nro. 003-97-TR, Texto Único Ordenado del D. Leg. N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, establece en la segunda disposición complementaria, transitoria y derogatoria, lo siguiente:

*Decreto Supremo Nro. 003-97-TR, Texto Único Ordenado del D. Leg. N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.*

*DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y DEROGATORIAS*

*(...)*

*Segunda. - Interpretase por vía auténtica, que la prestación de servicios de los parientes consanguíneos hasta el segundo grado, para el titular o propietario persona natural, conduzca o no el negocio personalmente, no genera relación*

*laboral; salvo pacto en contrario. Tampoco genera relación laboral, la prestación de servicios del cónyuge.*

Debido a ello, los patrones y cuenta propia del sector informal, al momento de redacción de esta investigación, no se encuentran dentro del alcance de la inspección del trabajo. En segundo lugar, encontramos a los **trabajadores familiares no remunerados**; que tal como vimos por la segunda disposición complementaria no generan relación laboral.

En tercer lugar, encontramos en la definición de empleo informal a los **trabajadores domésticos sin beneficios sociales**. En igual sentido, dentro del empleo informal, podemos encontrar a los **trabajadores agrícolas**. Ambos, competencia de la inspección del trabajo<sup>11</sup>.

Finalmente, dentro de la definición de **empleo informal** encontramos a los **asalariados sin seguridad social (formal e informal)**. Sobre éste último concepto centraremos nuestro estudio. Para, ello requerimos determinar las dos variables que anteceden al empleo informal, a saber, la característica de formal e informal del empleador.

<sup>11</sup> Estos dos tipos de trabajo tienen una gravitante dentro del porcentaje de informalidad, por ello, incluso muchas de las veces se les toma como variables dentro de las estadísticas, por lo que podemos tener una lectura estadística del empleo informal incluyendo al trabajo doméstico y trabajador agrícola y otra diferente sin incluir a éstos grupos de trabajadores. Pensamos, que el abordaje en este sector de la economía, debe tener un mayor estudio que el alcance del presente trabajo.

## 1.1 Definición de los conceptos economía informal, sector informal y el empleo informal

Tal como lo expresa, Rosales, *“existen muchas controversias acerca de la definición de la economía informal”*. Por ello, Victor E. Tokman, citado por Rosales, propone *“considerar a la misma como el resultado de la descentralización y la reorganización de la producción y del proceso del trabajo a nivel global”* (2012: 02). Por su parte Reyes, citado por Rosales nos indica que *“desde el punto de vista de la persona, es la exclusión de los beneficios otorgados por el Estado, debido a factores como la segmentación del mercado, reglamentaciones complicadas o regulaciones excesivas”* (2012: 12).

Para nuestra investigación y sobre todo para efectos prácticos y alineados con la política de Estado, tomaremos la definición recogida por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN. Para CEPLAN, la **economía informal** es *“el conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades productivas que no cumplen con las regulaciones previstas por el estado para el ejercicio de sus actividades. Está compuesta por el **sector informal** y el **empleo informal**”* (CEPLAN 2016: 11).

CEPLAN, define el **sector informal** de la siguiente manera:

*“Sector informal. Conformado por las unidades productivas no constituidas en sociedad que no están registradas en la administración tributaria (SUNAT). Para el caso de las unidades productivas del sector primario (Agricultura, Pesca y Minería) no constituidas en sociedad, se considera que todas pertenecen al sector informal.*

*También excluye a las cuasisociedades, es decir, empresas no constituidas en sociedad que funciona en todo –o en casi todo– como si fuera una sociedad (ONU et al, 2009). Tomado de INEI (2014)”. (2016: 11).*

Es usual, que los conceptos *economía informal*, *sector informal* y el *empleo informal* se puedan confundir, por ello, podemos caracterizar y diferenciar a la economía y al empleo informal de acuerdo a la siguiente ilustración que presentamos a continuación:

1. *“La economía informal está compuesta por el sector informal y el empleo informal.*
2. *El sector informal es el conjunto de unidades productivas no constituidas en sociedad que no se encuentran registradas en la administración tributaria.*
3. *El empleo informal es el conjunto de empleos que no cuentan con los beneficios estipulados por ley.*
4. *Existe empleo informal en el sector informal y fuera de él. Dentro del sector informal, todo el empleo es informal. Fuera del sector informal, existe una parte de empleo informal y otra de empleo formal.*
5. *Es importante distinguir lo informal de lo ilegal y lo subterráneo. Estos tres conceptos se consideran como parte de la Economía No Observada en tanto que actividades productivas, pero existen diferencias entre ellas.*
6. *La mayor parte de las actividades del sector informal involucra producción y distribución de bienes y servicios completamente legales.*
7. *Las actividades del sector informal no se hacen necesariamente con el fin de delinquir, de evadir impuestos o infringir disposiciones legales.*
8. *Pese a ello, puede haber una intersección entre lo informal, lo ilegal y lo subterráneo”.*

Fuente: Tomado de Producción y Empleo Informal en el Perú (INEI 2014: 33).

*Ilustración 21 Resumen Ejecutivo de la Economía Informal y su relación con el Empleo Informal*

En Perú, la economía informal y el empleo informal, se presentan según las siguientes cifras:

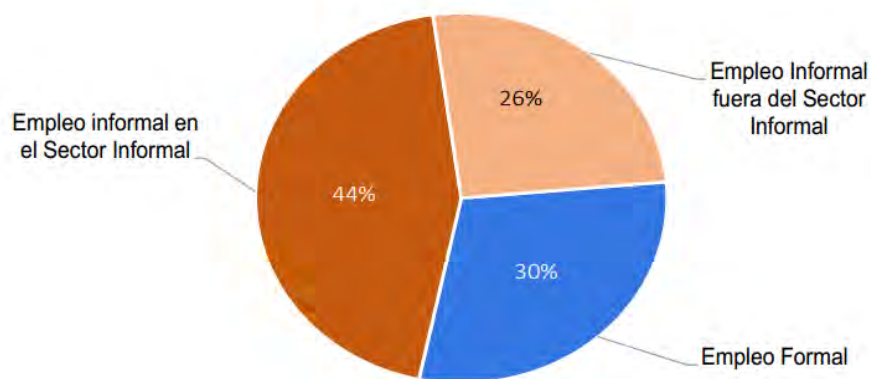
1. *“Considerando actividades agropecuarias y no agropecuarias, en el año 2012 el 74,3% de la PEA ocupada se desempeñó en un empleo informal como actividad principal. Este porcentaje se descompone en 57% de empleo en el sector informal y 17,3% de empleo informal fuera del sector informal.*
2. *Considerando únicamente actividades no agropecuarias, en el año 2012 el 66,7% de la PEA ocupada se desempeñó en un empleo informal (actividad principal). En el sector informal se encontraba el 44,1% de la PEA ocupada, mientras que el 22,6% lo hacía en un empleo informal fuera del sector informal.*
3. *Desde el año 2007, el sector informal absorbe en promedio el 59% del total de la PEA ocupada y aporta el 19% del Producto Bruto Interno del país. (Estos datos sugieren que el empleo en el sector informal es fundamentalmente precario y de baja productividad).*
4. *Del total de hogares peruanos, sólo el 13% tienen ingresos laborales provenientes íntegramente de empleo formal.*
5. *El 40% de hogares peruanos tienen ingresos laborales provenientes íntegramente de empleo en el sector informal”.*

Fuente: Tomado de Producción y Empleo Informal en el Perú (INEI 2014: 33).

*Ilustración 22 ¿Dónde se encuentra el empleo informal?*

## **1.2 Estadística de la economía informal, sector informal y el empleo informal**

La siguiente ilustración nos resume y gráfica la situación de la economía formal e informal en nuestro país, verificando la cantidad de empleo informal en el sector formal e informal. Cabe señalar, que en esta estadística, no se tomando en cuenta el sector agropecuario. El cuadro, se presenta a continuación:



Fuente: Tomado de Producción y Empleo Informal en el Perú (INEI 2014: 33)

Ilustración 23 "PERÚ NO AGROPECUARIO: Empleo equivalente según condición de informalidad, 2007. Miles de empleos – 10 690".

Podemos resumir el problema laboral de nuestro país, en la existencia sólo en una cifra del 30% de empleo formal.

## 2. Contexto Normativo: Metodologías y experiencias de fiscalización del empleo informal en América Latina

Para América Latina, la economía informal ha sido desde hace mucho tiempo un problema, y, además, un reto para su clase política. La economía informal, como no podía ser de otra forma, se encuentra ligada a los modelos económicos por los que Latinoamérica ha transitado en las últimas décadas, y que, se pueden resumir desde *“la década de los ochenta, época en la que la crisis económica acentuó el cuestionamiento del «Estado Protector» y del modelo de desarrollo económico «cerrado», que se presumía agotado en la medida que daba muestras de incapacidad para mantener el crecimiento económico, generar empleos productivos, controlar la inflación y mejorar o, cuando menos, mantener el nivel de los ingresos”* (OIT 2002: 312).

Fue en ese contexto que Brasil y Chile, se animaron por modelos de inserción a una economía a nivel globalizado, *“el éxito particular del modelo chileno animó a que muchos países pusieran en ejecución programas de «ajuste estructural», entre los que podemos encontrar a Bolivia, Costa Rica y México, a partir de 1985, Colombia en 1990, Argentina en 1991 y Perú en 1992”* (OIT 2002: 312).

Como hemos podido observar, la economía informal en América Latina es un tema preocupante para sus políticas de Estado. Para las administraciones de trabajo, se trata de ubicar dentro de la economía informal o incluso formal a los trabajadores que se encuentran en el empleo informal, por ello, las distintas administraciones de la inspección del trabajo han participado en su reducción. Siendo así, es conveniente poder revisar alguna de las más resaltantes metodologías y experiencias que se han dado en nuestro continente.

## **2.1 El caso argentino**

Argentina en el periodo 2003-2012 logró reducir sus niveles de informalidad laboral. Para Argentina Tal como lo explican Bertranou *et al* *“el indicador de informalidad laboral se refiere al empleo que no realiza contribuciones a la seguridad social –también denominado “empleo no registrado” (ENR)”*. Prosigue el autor indicando que: *“este hecho se debió a estrategias multidimensionales que experimentó una declinación de 15 puntos porcentuales, desde el 49% hasta el 34% (2012:6)”*. Es de notar, que los



resultados se basan en una estrategia multidimensional, no obstante, la dimensión que nos interesa analizar para el presente trabajo, es lo realizado por el sistema de inspección del trabajo de Argentina.

En ese sentido, podemos observar que la mejora implementada por el organismo de fiscalización laboral para la reducción de la informalidad laboral en Argentina ha sido la implementación del Sistema Trabajo Registrado Digital. Bertranou, nos explica que dicho sistema permite *“la verificación en tiempo real y al momento en el que se desarrolla la inspección la situación laboral de los trabajadores inspeccionados, mediante una conexión en línea a las bases de datos de la Seguridad Social”*. Asimismo, nos indica que dicha implementación ha generado un salto cualitativo en la eficiencia de la inspección y en optimizar el uso de recursos.

Finalmente, nos indica que todas estas acciones se dieron en el marco de un fortalecimiento de la capacidad de inspección del Ministerio de Trabajo de la Nación, lo cual fue acompañado por el aumento en el número de inspectores. Por otro parte, en noviembre de 2014, en Argentina, el régimen de sanciones de infracciones laborales fue ajustado. El monto de las multas fueron incrementados, para darle fuerza al elemento disuasivo de la inspección del trabajo (Bertranou & Casanova 2014: 35).

Para Bertranou & Casanova, uno de los factores claves para facilitar el trabajo de la inspección del trabajo, al margen de los elementos tradicionales de fortalecimiento, han sido las medidas establecidas para facilitar el trabajo

de los inspectores y simplificar el papeleo para registrar a los trabajadores en el sistema de seguridad social y respecto de las obligaciones tributarias por medio de *Plataformas On Line*. (2014: 35).

Otra de las estrategias utilizadas ha sido la implementación de indicadores de presunción por parte de la Administración Federal de Impuestos. Bertranou & Casanova nos explican, que para el caso argentino y con el fin de aumentar el impacto de la inspección, la Administración Federal de Impuestos comenzó a aplicar el indicador denominado IMT *Indicador Mínimo de Trabajadores*. Mediante este indicador se busca determinar el número mínimo de trabajadores que puede requerir una empresa en un plazo determinado para realizar una actividad (Bertranou & Casanova 2014: 38).

## **2.2 El caso colombiano: Los Acuerdos de Formalización Laboral**

Las estrategias para la formalización utilizadas por Colombia a través de la inspección del trabajo podemos enfocarnos en dos instrumentos, a saber, *La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes* (PILA) y los *Acuerdos de Formalización*. Respecto de la *Planilla Integrada de Liquidación de Aportes* (PILA), podemos indicar que es un esfuerzo para simplificar la declaración de trabajadores en el sistema formal. Vemos en esta mejora, un punto común con la estrategia argentina, sin embargo, son los denominados *Acuerdos de Formalización*, en los que Colombia se distingue.

Tal como nos lo describe la OIT a través de su programa FORLAC, los *Planes de Formalización* conforme a lo indicado en la Ley 1610 de 2013, “*son aquellos que están suscritos entre uno o varios empleadores y una*

*Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo, previo visto bueno de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial. En dicho acuerdo se consignan compromisos de mejora en formalización, mediante la celebración de contratos laborales con vocación de permanencia” (OIT 2015: 14). Es preciso indicar que éstos acuerdos pueden ser aplicados tanto a instituciones públicas como privadas y que tienen un componente voluntario, a la par de cumplir con ciertas formalidades para que el ente rector de la inspección colombiana pueda proceder aceptar el acuerdo, proceda a conmutar la multa impuesta a condición del cumplimiento del Plan de Formalización. Los acuerdos serán aplicados tanto a las instituciones o empresas públicas como a las privadas.*

Los datos presentados por Colombia son interesantes, ya que podemos verificar que al 2015 y tras dos años de su implementación, se han suscrito 80 Acuerdos de Formalización Laboral. Las implementaciones de estos 80 acuerdos han dado como resultado la formalización del trabajo de 20 600 personas (OIT 2015: 15). No obstante, *“los AFL – siendo una idea original y prometedora – no han tenido todavía, en cambio, el impacto esperado, como viene sucediendo con otros sistemas de incentivos en la región”,* entre otras razones ya que *“carece de la necesaria integralidad y resulta insuficiente para enfrentar con eficacia la compleja problemática de la informalidad del país”* (OIT 2015: 15).

Finalmente, debemos indicar que los Acuerdos de Formalización Laboral (AFL) en Colombia, se dirigen principalmente a *formalizar* las modalidades legales de contratación indirecta (tercerización, suministro de personal o

intermediación laboral) que se utilizan de manera fraudulenta para disfrazar verdaderas relaciones laborales con la empresa principal o usuaria y se utilizan para desconocer los derechos de los trabajadores (Bermúdez 2013: 5)<sup>12</sup>.

### **2.3 El caso chileno: La sustitución de multas por capacitación para micro y pequeñas empresas**

En Chile, existe un programa de sustitución de multas por capacitación, el cual, está dirigido a empleadores infractores de las microempresas. Este programa abarca tanto las multas por infracción a los derechos sociolaborales como de seguridad y salud en el trabajo. El programa busca formar a los infractores a través de su participación en un curso sobre la legislación laboral, en el caso de infracciones sociolaborales y con un gestor en seguridad y salud en el trabajo que implemente medidas preventivas. Este programa busca eliminar una de las causas del incumplimiento, que, en el caso de Chile, se ha priorizado y se ubicaría en la falta de conocimiento de la norma sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo del empleador.

Para poder acceder al programa, el empleador sancionado debe formular un pedido formal de sustitución una vez que se le ha notificado la sanción y la respectiva multa a pagar. Una vez que la autoridad de trabajo chilena correspondiente recibe la solicitud y sus antecedentes procede a asignar

*12 N.A.* También dentro de los tipos fraudulentos que propician la implementación de los Acuerdos de Formalización, podemos encontrar “los contratos de prestación de servicios, que se regulan por disposiciones contractuales propias del derecho civil” (Bermúdez 2013: 9)

fecha para la capacitación de los empleadores involucrados y a determinar el lugar donde se llevará a cabo la actividad de formación y luego nombrar a un monitor que se encarga de llevar a cabo la implementación del curso.

Al curso se presenta el empleador o su personal de recursos humanos y su contenido se enfoca preferentemente a las normas infringidas que originaron las multas, además de ello pueden darse otras materias no relacionadas con las normas que se infringieron. La formación tiene una duración de 4 horas a 6 horas, la primera en un solo día, mientras que la segunda en dos días. Cabe indicar que para esta estrategia la inspección del trabajo cuenta con un manual denominado *Maletín Educativo* a través del cual se imparte la formación por parte de los monitores.

Finalmente, cabe indicar que se toma una evaluación al finalizar el curso, cuyo resultado aprobatorio conlleva a dejar sin efecto las multas por las que se solicitó el beneficio. El no participar en la formación habiéndola solicitado, más bien trae consigo el aumento en un 25% de la multa impuesta, y desaprobado solo trae como consecuencia no poder ser beneficiario de la sustitución de la multa impuesta (OIT 2015: 09).

### **3. Experiencias de fiscalización del empleo informal en Perú**

En el Perú, las estrategias para el ingreso de trabajadores informales a planilla se han basado en dos aspectos relevantes, a saber, facilitar el registro de trabajadores en la planilla electrónica y en la actuación del sistema de inspección del trabajo.

Sobre el facilitar el registro de trabajadores en la planilla electrónica, uno de los cambios importantes que se dieron en Perú con la necesidad de responder al logro de una mayor eficiencia y eficacia en el registro de trabajadores en nómina, fue la Resolución N° 018-2007-TR (28/08/07), por la cual, se estableció mediante la figura del encargo de gestión administrativa entre entidades del Estado, que fuera la SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria), la entidad encargada de la recepción de la recientemente creada, *Planilla Electrónica*; bajo el entendido que esta cuenta con la infraestructura informática que logra “garantizar la seguridad y confidencialidad de la presentación electrónica de dicho documento” (OIT 2015: 09). Hasta ese entonces, el registro de trabajadores en la planilla o nómina se realizaba mediante libros o sistemas informáticos propios de cada empleador.

Por su parte de la inspección del trabajo, a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, tuvo la primera estrategia organizada contra la falta de registro de trabajadores en la planilla o nómina a través del denominado; *Plan RETO*, el cual, se trató de un operativo nacional para el registro obligatorio de trabajadores en la planilla electrónica. “La implementación del *Plan RETO* se llevó a cabo durante el periodo comprendido entre diciembre de 2008 y mayo de 2011” (OIT 2015: 11). El Plan RETO principalmente estuvo dirigido a empleadores del sector formal; pero que, sin embargo, no registraban a sus trabajadores en planilla electrónica o registraban bajo modalidades civiles, usualmente denominados *Contratos de Locación de*

*Servicios No Personales*. Tal como lo indican sus estadísticas, “el Plan RETO logró que casi 46 mil trabajadores a nivel nacional fueran incorporados en la nómina de sus empresas entre diciembre del 2008 a mayo del 2011 (OIT 2015: 15). Cabe señalar que el Plan Reto, utilizó el marco normativo actual, sólo dando instrucciones a la inspección del trabajo mediante directivas internas. Dentro de otras razones, porque su propósito era reducir el empleo informal, dentro del sector formal.

Para finalizar con la experiencia peruana, podemos referirnos a un plan piloto, denominado *Plan Cuadrante Inspectivo*, el cual, funcionó como proyecto desde agosto de 2015, en el que inició sus estudios preliminares, hasta diciembre de 2016, que entregó los resultados de su estrategia de fiscalización. La estrategia del *Plan Cuadrante Inspectivo*, se basó en tomar el aspecto de territorialidad, especialidad y los aspectos tutelares y conciliatorios del sistema inspectivo. Mediante el *Plan Cuadrante Inspectivo*, un equipo de inspectores de trabajo entrenado y especializado en temas de formalización, realizó inspección laboral para lograr el ingreso de trabajadores en la planilla electrónica, en divisiones territoriales denominadas cuadrantes.

El territorio escogido para la fiscalización, se trataba de un sector donde predominantemente se encontraban microempresas, las cuales, estaban declaradas ante la administración tributaria, pero que sin embargo, no contaban con inscripción de trabajadores en la planilla electrónica. Lo que puede diferenciar al Piloto del Plan Cuadrante Inspectivo del Plan Reto, es

que este último buscaba el registro de trabajadores en empresas que al menos contaban con parte de sus trabajadores inscritos en la planilla electrónica y que básicamente se encontraban dentro de la pequeña y gran empresa, empresas con más de 100 trabajadores. En contrario, el Piloto del Plan Cuadrante Inspectivo, se realizó en cuadrantes del distrito de La Victoria, y debido al aspecto de territorialidad, la mayoría de empresas fiscalizadas se trataba de micro empresas de 01 hasta 20 trabajadores.

La fiscalización que desarrollo el Plan Cuadrante Inspectivo, logró demostrar que de cada 100 empresas que se fiscalizaron en el distrito de La Victoria, se logró ingresar a la planilla electrónica a aproximadamente a un promedio de 75 trabajadores. Cabe señalar que tanto el Plan RETO, como el Plan Cuadrante Inspectivo, no se encuentran vigentes para el año 2017, y que ambas estrategias buscan realizar inspecciones de trabajo sobre el empleo informal, y sólo con el uso de directivas internas; pero sin ningún marco legal específico para la reducción del empleo informal, ya sea a nivel de Decreto Legislativo o Ley del Congreso de la República y menos bajo la estructura de una planificación nacional.

#### **4. Marco legislativo de la inspección del trabajo para la reducción del empleo informal**

En nuestro país, la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, no es ajena un abordaje diferenciado de la inspección del trabajo en el sector de la economía informal y al sector conformado por las micro y pequeñas empresas. Al parecer, para el legislador resultó sociológicamente importante



referirse a este sector económico en nuestro país y otorgarle indicaciones concretas a la inspección del trabajo al momento del desarrollo de la fiscalización.

Esta referencia legal al sector informal y al de las micro y pequeñas empresas (debemos entender dentro del sector formal), se desarrolla en su artículo tercero. Este tratamiento diferenciado propone que la inspección del trabajo realice una función orientadora en ese sector, tal como se muestra a continuación:

*Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo*

*“Artículo 3.- Funciones de la Inspección del Trabajo*

*(...)*

*Las finalidades de la inspección son las siguientes:*

*(...)*

*2. De orientación y asistencia técnica.*

*2.1 Informar y orientar a empresas y trabajadores a fin de promover el cumplimiento de las normas, **de preferencia en el sector de las Micro y Pequeñas Empresas, así como en la economía informal o no estructurada**” (negrita nuestra).*

Si bien es cierto, el legislador del Congreso de la República del Perú, tuvo un tratamiento diferenciado en este sector, se ha circunscrito a una actuación inspectiva de orientación y asistencia técnica. No obstante, podemos observar que el reglamentador del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a través del Decreto Supremo Nro. 019-2006-TR,

Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, introdujo un concepto jurídico no mencionado en la Ley. Concepto que no guarda correlación alguna con la Ley, ni con su espíritu. En efecto, siendo que la Ley, habla sobre la orientación y asistencia técnica, sería lógico que desarrolle sobre ese punto, sin embargo, se introduce un nuevo concepto jurídico al que denomina *Planes o Plan de Formalización*.

Las normas reglamentarias, usualmente desarrollan aspectos generales de las Leyes. Por lo que, podríamos esperar que respecto al tratamiento de la inspección del trabajo en el sector informal y el de las micro y pequeñas empresas, hubiera esta reglamentación detallado prescripciones relevantes para el desarrollo de las orientaciones o asistencia técnica en este sector. No obstante, introduce un novísimo concepto jurídico, no familiar a nuestro sistema de inspección del trabajo y al que denomina *Planes o Plan de Formalización*.

#### **4.1 Los denominados Planes o Plan de Formalización en la legislación peruana**

El Decreto Supremo Nro. 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, presenta el concepto de los denominados *Planes o Plan de Formalización*, tanto en su artículo 18, como en el 48, tal como se muestra a continuación:

#### **“Artículo 18.- Medidas inspectivas**

(...)

18.6 La autoridad competente en la inspección del trabajo podrá disponer la implementación de **planes de formalización**, los que serán preferentemente destinados a las micro y pequeñas empresas. Estos planes fijan plazos para el cumplimiento de las normas sociolaborales, incluir medidas de promoción, capacitación de trabajadores, asesorías al empleador, participación en programas estatales para las micro y pequeñas empresas, entre otras; para su aplicación requieren la aceptación del empleador” (negrita nuestra).

#### **Artículo 48.- Cuantía y aplicación de las sanciones**

(...)

“48.3 Culminado el procedimiento sancionador, y de haberse expedido una resolución que determina una sanción, antes de proceder a su ejecución, la autoridad administrativa de trabajo tiene la potestad de proponer al sujeto infractor la implementación de un **plan de formalización** a los que se refiere el artículo 18.6. El acogimiento a este plan extingue la multa impuesta y genera la obligación de cumplirlo en los términos y plazos establecidos. El incumplimiento de las obligaciones contenidas en el plan será consignado en un acta de infracción (negrita nuestra).”

El Reglamento no desarrolla el concepto de los denominados *Planes o Plan de Formalización*. Por ello, la primera interpretación que podemos realizar a esta figura jurídica, es lógicamente, la interpretación literal o exegética. En ese sentido, la norma reglamentaria en su artículo 18 inicia denominándoles *Planes de Formalización*. No obstante, ya en el artículo 48 le denomina *Plan de Formalización*. Por lo que, podemos verificar que el concepto jurídico es el de *Plan de Formalización* y en plural se le puede denominar *Planes de Formalización*. Ahora bien, ampliaremos el significado de *Plan de Formalización*.

En ese sentido, el diccionario en línea de la Real Academia de La Lengua, nos explica el significado de la palabra *Plan*, de la siguiente manera:<sup>13</sup>

### ***Plan***

*3. m. Modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla”.*

Seguidamente, podemos presentar los conceptos de formalización:

### ***Formalización***

*“1. f. Acción y efecto de formalizar o formalizarse.”*

### ***Formalizar***

*“3 tr. Revestir algo de los requisitos legales o de procedimiento. Formalizar un expediente, un ingreso, un asiento.”*

Podemos entonces, sustituirnos en el reglamentador y otorgarle un significado jurídico al *Plan de Formalización*, de la siguiente manera:

***“Plan de Formalización: Documento que contiene un modelo sistemático de la inspección del trabajo, que se elabora anticipadamente y con acuerdo del inspeccionado para dirigirlo y encauzarlo para formalizar a sus trabajadores.”***<sup>14</sup>

<sup>13</sup> N.A. Se ha extraído las acepciones más cercanas al concepto jurídico planteado.

<sup>14</sup> N.A. Vemos aquí, el primer problema en nuestra legislación respecto de la validez de los Planes de Formalización y su eficacia jurídica. El Plan de Formalización, no ha sido definido jurídicamente dentro de nuestra legislación.

En este concepto presentado, no se ha incluido al responsable de elaborar el *Plan de Formalización*. Por ello, utilizaremos el método sistémico a fin de ubicar al denominado *Plan de Formalización* dentro de nuestra legislación nacional. En ese sentido, la primera contradicción que nos presenta el denominado *Plan de Formalización*, es que ha sido desarrollado en nuestra legislación por el Reglamento de la Ley de Inspecciones. Esta creación, reglamentaria no ha encontrado fuente en alguna norma de mayor jerarquía dentro del sistema de inspección o incluso en alguna norma similar dentro del ordenamiento jurídico nacional.

Por otro lado, luego de la aparición del *Plan de Formalización* en la Reglamentación, y a pesar de estar prescrito su posterior desarrollo en una norma reglamentaria, este no ha tenido mayor desarrollo, ya sea en la norma reglamentaria, a través de una definición jurídica; o por alguna reglamentación de menor rango legal por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o en su defecto por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.

Ahora bien, dentro del Reglamento, el denominado *Plan de Formalización*, se ubica en el artículo 18 tal como se presenta a continuación:

*Decreto Supremo Nro. 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo*

*“Artículo 18.- Medidas inspectivas*

18.1 Cuando se constate el incumplimiento de las normas sociolaborales vigentes, el inspector del trabajo deberá adoptar las medidas inspectivas que procedan entre las prescritas en el artículo 5, inciso 5 de la Ley.

(...)

18.6 La autoridad competente en la inspección del trabajo podrá disponer la implementación de **planes de formalización**, los que serán preferentemente destinados a las micro y pequeñas empresas. Estos planes fijan plazos para el cumplimiento de las normas sociolaborales, incluir medidas de promoción, capacitación de trabajadores, asesorías al empleador, participación en programas estatales para las micro y pequeñas empresas, entre otras; para su aplicación requieren la aceptación del empleador” (negrita nuestra).

Algo que nos llama poderosamente la atención, es la ubicación del acápite 18.6, donde se introduce el concepto jurídico de los denominados *Planes de Formalización*. Ello, debido a que se encuentra dentro del articulado donde se desarrollan y listan las denominadas *medidas inspectivas*, expresadas en el artículo 5 de la Ley 28806, Ley General de la Inspección del Trabajo. Por lo que, a primera vista el *Plan de Formalización*, podría ser un tipo o clase de medida inspectiva facultada al inspector de trabajo. Por ello, es necesario verificar si la naturaleza jurídica de las medidas inspectivas.

#### 4.1.1 Naturaleza jurídica de las medidas inspectivas

Una medida inspectiva, es una facultad otorgada al inspector de trabajo para hacer cumplir la legislación sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. Dentro de nuestra norma, la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, se listan las medidas inspectivas, como facultades del inspector del trabajo, tal como se muestra a continuación:

Ley 28806, Ley General de Inspecciones

Artículo 5 Facultades Inspectivas.-

(..)

“5. Adoptar, en su caso, una vez finalizadas las diligencias inspectivas, cualesquiera de las siguientes **medidas**:

5.1 **Aconsejar** y recomendar la adopción de medidas para promover el mejor y más adecuado cumplimiento de las normas sociolaborales.

5.2 **Advertir** 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.

5.3 **Requerir** al sujeto responsable para que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral, incluso con su justificación ante el inspector que ha realizado el requerimiento.

5.4 **Requerir** al sujeto inspeccionado que, en un plazo determinado, lleve a efecto las modificaciones que sean precisas en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo que garanticen el cumplimiento de las disposiciones relativas a la salud o a la seguridad de los trabajadores.

5.5 **Iniciar el procedimiento sancionador** mediante la extensión de actas de infracción o de infracción por obstrucción a la labor inspectiva.

5.6 **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.**

5.7 Proponer a los entes que gestionan el seguro complementario de trabajo de riesgo, la exigencia de las responsabilidades que procedan en materia de Seguridad Social en los casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales causados por falta de medidas de seguridad y salud en el trabajo.

5.8 Comunicar a las entidades y organismos competentes en materia de Seguridad Social los hechos comprobados que puedan ser constitutivos de incumplimientos en dicho ámbito, para que puedan adoptarse medidas en orden a garantizar la protección social de los trabajadores afectados.

5.9 **Cuantas otras medidas se deriven de la legislación vigente” (negrita nuestra).**

Las medidas inspectivas, son una serie de facultades otorgadas a los inspectores de trabajo. De ellas, destacan las medidas inspectivas para aconsejar, advertir y sobre todo la facultad de requerir al sujeto inspeccionado a fin de que este cumpla con la legislación sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. Esta última facultad, la de requerimiento es la medida más utilizada por los inspectores de trabajo, ya que en ella reside el espíritu de las facultades de un inspector de trabajo para hacer cumplir la normatividad.

Para Fernández, tanto la advertencia como el requerimiento, “tienen la naturaleza de una medida cautelar o de seguridad, pues su fin es el de requerir a la empresa para que adopte la medida necesaria que corrija una situación irregular” (2008: 148-149). Por su parte, para Morón dentro del derecho administrativo peruano, refiriéndose al sistema de inspección peruano, entiende estas “medidas correctivas; como actos administrativos que la ley faculta a las autoridades administrativas ante la comprobación de actos irregulares” (2008. 138). Sobre las medidas, prosigue Morón, indicando que *“sobre la base de toda medida correctiva existe lo que el derecho clásico conocía como la “orden administrativa” u “orden policial”, esto es, una especie de acto administrativo de gravamen a través del cual se manifestaba el poder de policía ostentado por las autoridades administrativas para imponer una conducta determinada”* (2015: 140).

Las medidas inspectivas, en el contexto internacional, tienen su paralelo con las medidas cautelares, incluso existe todo un procedimiento para



recurrirlas, ya que en muchos países son apelables. Esta apelación no suspende las “órdenes de ejecución inmediata, debido al daño inminente que éstas están destinadas a evitar” (OIT 2011: 23). Por lo que, podemos establecer que tienen un carácter cautelatorio.

Ahora bien, como podemos observar del punto 18.6, del artículo 18 del D.S. Nro. 009-2006-TR, no existe una referencia expresa a que los *Planes de Formalización*, puedan ser una facultad cautelatoria que pueda ejercer un inspector de trabajo, ya que la norma indica que los denominados *Planes de Formalización* requieren la aceptación del empleador y son propuestos por la autoridad administrativa correspondiente. Por lo que, la naturaleza jurídica del Plan de Formalización, se aleja de una medida inspectiva, siendo necesario verificar su verdadera naturaleza jurídica.

#### **4.1.2 Naturaleza jurídica del Plan de Formalización: el Plan de Formalización como un acuerdo o de naturaleza convencional**

Al establecer que el denominado *Plan de Formalización*, no es una medida inspectiva facultada al inspector de trabajo, muy a pesar de estar listado dentro de las medidas inspectivas, básicamente ya que requieren el acuerdo del sujeto inspeccionado, nos estaría llevando a su verdadera naturaleza jurídica; la de tipo convencional y además solamente facultada a la autoridad administrativa.

El *Plan de Formalización*, como un acuerdo, y utilizando el método comparativo, lo podríamos comparar dentro del ordenamiento

latinoamericano de inspecciones, con los denominados *Acuerdos de Formalización Laboral – AFL*, que se realizan en Colombia. Esta figura jurídica colombiana, establece el acuerdo entre la administración y un particular, como de naturaleza jurídica convencional, donde *“la administración pública desplaza, con límites, la unilateralidad de la actuación administrativa, en pro de una <<actividad formal que culmina en un acuerdo con eficacia jurídica>>, la importancia de los mismos, está en el hecho de que introducen cierto nivel de transacción entre la administración y los particulares”* (Mora 2007: 258). Los acuerdos de formalización Colombia, tienen una naturaleza jurídica convencional y son una herramienta legal del sistema de inspección para lograr el cumplimiento de la normativa sociolaboral.

Los *Acuerdos de Formalización Laboral* en Colombia se dieron en base a los llamados *Acuerdos de Mejora*. Un *Acuerdo de Mejora* es parte de la actividad preventiva de los inspectores de trabajo, *“los acuerdos de mejora son voluntarios, no son obligatorios y por esto no se desprenden sanciones de ellos; estos se celebran entre empleadores y trabajadores y/o las organizaciones que los representan”* (Bermúdez 2013: 11). En efecto, para Bermúdez, a los llamados *Acuerdos de Mejora*, *“se les considera un antecedente de los AFL [Acuerdos de Formalización Laboral] en cuanto, parte de su filosofía es convocar al empleador para que asuma como corresponde sus obligaciones de ley”*. No obstante, Bermúdez nos indica que tienen una salvedad, al ser voluntarios no tienen un efecto vinculante (2013: 11). Lo cual, es muy parecido al sistema actual de orientaciones y

asistencia técnica plasmado en la legislación de nuestro sistema de inspección del trabajo.

Podemos entonces, establecer que la naturaleza jurídica de los denominados *Planes de Formalización*, como de naturaleza convencional, mediante el cual, se tendría un efecto vinculante para las partes que manifiestan su acuerdo; pero cuyo incumplimiento acarrea una sanción por parte de la administración pública, tal como, lo establecen los *Acuerdos de Formalización Laboral en Colombia*.

En Colombia, los *Acuerdos de Formalización Laboral* son considerados como instrumentos convencionales para lograr la formalización. Estos instrumentos han sido un desarrollo de los llamados Acuerdos de Mejora que aplican los inspectores de trabajo. Es decir, difieren de las medidas inspectivas al ser de carácter voluntario para los administrados, y no son una medida cautelatoria para preservar un derecho, sino más bien es un acuerdo para cumplir con la normativa sociolaboral, en los términos que se establezca en el acuerdo, toda vez que ya se ha incumplido la norma.

Esta figura jurídica, parece ser lo más semejante a lo desarrollado en la legislación peruana, ya que no es el inspector de trabajo quien realiza el acuerdo, sino más bien la administración del sistema de inspección. En efecto, el artículo 48.3 del D.S. Nro. 019-2006-TR, señala que

*Decreto Supremo Nro. 019-2006-TR*

*Artículo 48.3*

*“Una vez culminado el procedimiento sancionador, y de haberse expedido una resolución que determina una sanción, antes de proceder a su ejecución, la autoridad administrativa de trabajo tiene la potestad de proponer al sujeto infractor la implementación de un plan de formalización”.*

No obstante, si revisamos históricamente ambas normas, los Acuerdos de Formalización en Colombia, se dieron en el año 2012, mientras que el Reglamento de la Ley General de la Inspección del Trabajo en Perú se da el año 2006. En efecto, mediante la Resolución 2272 de 2012, del Ministerio del Trabajo de Colombia, con el objetivo de *“brindar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas, así como la materialización de los derechos laborales a quienes presten sus servicios”*, se crean los llamados *Acuerdos de Formalización*.

No obstante, los Acuerdos de Formalización en Colombia, persiguen un objetivo específico, dentro del amplio espectro y alcance de la palabra formalización. En efecto, estos acuerdos, tal como su norma de creación lo indica, se crean a raíz de la emisión de una Ley, destinada a reducir la informalidad de forma integral estableció directrices a nivel general. En esta norma, la Ley 1429 de 2010, entre otras medidas prescribe en su artículo 63, que para incentivar la formalización, es necesario impulsar *“la prohibición de contratar personal para desarrollar actividades misionales permanentes a través de Cooperativas de Trabajo Asociado o bajo cualquier otra modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes”*. Por lo que, podemos concluir que los *Acuerdos de Formalización* en Colombia, se

dieron para corregir el problema de la contratación laboral indirecta, que en nuestro país se divide en tercerización y/o intermediación laboral. Finalmente, es de notar que un *Acuerdos de Formalización*, no es una facultad del inspector de trabajo, sino mas bien una potestad de la administración pública, sujeta a un procedimiento y requisitos preestablecidos.

Habiendo verificado que un *Plan de Formalización* tiene naturaleza convencional, debemos recalcar el hecho que para la legislación colombiana, estos planes, son una suerte de “*herramienta legal de la administración del trabajo*”, que busca una estrategia para reducir los niveles de informalidad laboral en base a la sustitución de multas por ingreso de trabajadores a la planilla de una empresa que ha tenido a sus trabajadores contratados indirectamente por entidades de tercerización o intermediación laboral.

#### **4.2 Eficacia de la legislación de la inspección del trabajo para la fiscalización del empleo informal en el sector informal o no estructurado y en el sector formal de la micro y pequeña empresa.**

Como estableciéramos líneas adelante, el marco legislativo para la reducción del empleo informal en nuestro país, prescribe el desarrollo de orientaciones y asistencias técnicas a las empresas, y el desarrollo de los denominados *Planes o Plan de Formalización*.

Respecto del impacto de las orientaciones y asistencia técnica para la reducción del empleo informal en el sistema de la inspección del trabajo, sólo podríamos mostrar las estadísticas numéricas presentadas en el

segundo capítulo del presente estudio. No obstante, no podemos detallar si los empleadores orientados o asistidos han ingresado trabajadores a la planilla electrónica gracias a las orientaciones o asistencia técnica, ya que el sistema de inspección del trabajo, carece de ese indicador.

No obstante, otra de las formas que tenemos para verificar la eficacia de nuestra legislación del sistema de inspección para reducir el empleo informal, es verificar las estadísticas de funcionamiento de los denominados *Planes de Formalización*. Sin embargo, la respuesta es contundente, desde que en octubre del 2006 entrara en vigencia el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, no se ha implementado válidamente algún *Plan de Formalización* dentro del sistema de inspección peruano. Por lo que también concluiríamos, que la norma aún no ha quedado validada por nuestro sistema jurídico.

## **5. ¿Cómo debe realizarse el abordaje de la inspección del trabajo en el sector informal y de la micro y pequeña empresa?**

Para el año 2016, en el Perú, la informalidad ha traspasado el ámbito académico y se ha convertido en discurso político<sup>15</sup> y además en parte de las directrices de la autoridad administrativa del trabajo. El panorama de lucha contra la informalidad, se puede rastrear desde la política sectorial implementada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante el Plan Estratégico Institucional 2012-2016 del MTPE<sup>16</sup>, donde se

15 El novísimo presidente del Perú, Pedro Pablo Kuczynski, elegido por el periodo 2016-2021, en el discurso presidencial inaugural, indicó que “en lo laboral, el gobierno de Peruanos por el Cambio (PPK) se ha fijado una ambiciosa meta: lograr que el 60% de los trabajadores peruanos pasen a la formalidad en el 2021” (Poder: 2016).

16 *N.A.* Cabe señalar que la política de lucha contra la informalidad, viene desde el gobierno del presidente Ollanta Humala. El gobierno de presidente Alan García, no incluyó en sus directrices el término informalidad, a

propone como uno de los lineamientos de política sociolaboral la reducción de la informalidad laboral, tal como se muestra a continuación:

*“Fortalecer el sistema de inspección de trabajo a nivel nacional para garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos laborales, fundamentales, de seguridad y salud en el trabajo y seguridad social, así como incidir en la reducción de la informalidad laboral.”*

El fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo tiene varios componentes, los denominados tradicionales tales como aumentar el número de inspectores, la mejora de la profesionalidad de los mismos, la mejora de sus condiciones de trabajo, la implementación de nuevas tecnologías, reforzamiento legal, entre otros.

No obstante, otro de los componentes clásicos del fortalecimiento del sistema inspectivo, se encuentra en la modificación del marco legal que sustenta el procedimiento para realizar las inspecciones. A contrario de lo que se pueda pensar, fortalecer la legislación de la inspección del trabajo, no se trata tan solo de aumentar el monto de las multas a imponerse<sup>17</sup>, ya que tal como lo vimos en el segundo capítulo del presente trabajo, los

pesar que durante su gobierno en el año 2016, se dio la Reglamentación de la Ley General de la Inspección del Trabajo, donde se acuñó el concepto de Plan de Formalización.

<sup>17</sup> N.A. Tampoco se trata de reducir las multas a las grandes empresas, ya que se perdería el carácter disuasivo de la medida inspectiva que se aplica, antes de imponer una multa.

modelos o métodos de inspecciones tienen una forma particular de hacer cumplir la norma, ya sea por su carácter disuasivo y no sancionador<sup>18</sup>.

Habiendo verificado la naturaleza jurídica de las medidas inspectivas y la de los *Planes de Formalización* contenidos en el Reglamento de la Ley de Inspecciones, hemos advertido en la reglamentación una antinomia entre una facultad otorgada sistemáticamente al inspector de trabajo en el artículo 18, inciso 18.6, en donde la lista de medidas inspectivas; y entre la facultad otorgada a la administración pública en el artículo 48.3, del Reglamento de la Ley 28806, Ley General de Inspecciones a la Administración de Trabajo para proponer al sujeto infractor la implementación de los denominados *Planes o Plan de Formalización*.

Debido a la naturaleza jurídica del *Plan de Formalización*, debemos acercarnos más a su naturaleza convencional y no como una facultad del inspector de trabajo. No obstante, y habiendo quedado zanjado el asunto, el espíritu de la norma parece querer otorgar a los inspectores de trabajo una nueva facultad, la cual, debe estar especialmente diseñada para el sector informal y el sector de la micro y pequeña empresa a fin de que este sector

18 Tal como lo indica Pires, la variedad de estilos de reglamentación aplicados y los resultados empíricos alcanzados no muestran en el mundo académico una correlación totalmente definida de causa y efecto. Pires nos explica que “*el redescubrimiento del modelo pedagógico despertó gran entusiasmo entre los analistas de la reglamentación y los organismos reguladores y alentó un cuerpo bastante amplio de estudios sobre las condiciones en que estos últimos eligen entre el método de la disuasión y el pedagógico para hacer cumplir la ley. Ahora bien, ambos modelos son más normativos que descriptivos. Nos enseñan qué debería suceder en vez de exponer qué pasa en la realidad y, si bien en los últimos decenios se ha dedicado mucha atención a explicar cuándo y por qué se adoptan esos modelos*”, carecemos actualmente de conocimientos empíricos acerca de los nexos causales entre los diferentes estilos reguladores y la eficacia real de éstos. Los estudios empíricos anteriores describieron repetidamente la variedad de estilos de reglamentación y de resultados alcanzados, sin llegar a establecer correlaciones firmes y sin determinar los nexos causales entre unos y otros”. (2008: 226-227).



de nuestra economía proceda a la formalización. Sin embargo, no ha sido adecuadamente redactada en nuestra norma de inspecciones y mucho menos ha contado con un marco legislativo de carácter nacional e interinstitucional del cual se desprenda su desarrollo.

Por ello, nuestro estudio propone una nueva medida inspectiva, que tenga la naturaleza cautelar de las medidas inspectivas, pero que a su vez contenga la esencia del modelo francolatino, no tan sólo como un paso previo a la imposición de la multa, sino más bien que pueda contener todas las características que hemos podido observar en el capítulo segundo de la presente investigación, tal como la conciliación, la tutelaridad y la flexibilidad, formación y retribución, y que además puedan ser recogidas por nuestra legislación sustantiva de inspecciones válidamente.

Antes de profundizar en la posibilidad de una nueva medida inspectiva, brevemente justificaremos su existencia en el sector informal y de la micro y pequeña empresa. En ese sentido, los estudios de Pires se adentran en *“el debate acerca de los estilos de ordenación y afirma que los métodos de los inspectores del trabajo influyen en el grado de cumplimiento de las normas”*. Para ello, el autor *“indaga en la labor que efectúan a pie de calle los inspectores brasileños, y descubre que han logrado promover soluciones duraderas que apuntalan el cumplimiento de la ley”* (2008: 229). Si bien es cierto, como el mismo autor lo señala se trata de un estudio preliminar que requiere mayor validación, en este estudio podemos descubrir una nueva forma de ver a la inspección del trabajo, con un componente adicional, más

que al simple hecho de verificar si se ha cumplido la ley y recomendar su mejor cumplimiento, de la misma manera, se puede recomendar mejoras directas en la gestión de la empresa visitada, usualmente para mejorar su competitividad en el mercado.

Para Pires, adicionar un componente en el cual la empresa pueda directamente beneficiarse de las medidas inspectivas, no sólo por el hecho de evitar una multa, sino por la mejora de algún aspecto de la gestión o administración empresarial, crea escenarios de cumplimiento perdurable. Estos escenarios, han sido contrastados con formas de realizar la inspección del trabajo, que van desde una simple conminación al empleador a cumplir la norma laboral, asesoramiento, hasta la implementación de sistemas de mejora de la productividad en las empresas. Para ello, Pires nos presenta un cuadro donde podemos resumir los escenarios antes y luego de la fiscalización, a fin de establecer ¿Cuál debería ser el escenario para la inspección del trabajo en el sector informal de la micro y pequeña empresa? Dichos escenarios, se muestran a continuación en el siguiente cuadro:

<b>Escenario antes de la fiscalización</b>	<b>Escenario luego de la fiscalización</b>
Incumplimiento E0:	E1 Incumplimiento
Incumplimiento E0:	E2 Cumplimiento
Incumplimiento 0:	E3 Cumplimiento perdurable

Fuente: Tomado de (Pires 2008: 229).

*Ilustración 24 Posibles escenarios luego de una fiscalización laboral*

A nuestro parecer, la inspección del trabajo en el sector informal y de la micro y pequeña empresa, no sólo debe circunscribirse a que el sujeto inspeccionado cumpla con su obligación sociolaboral dentro del procedimiento de inspección. Sino más bien, como lo visualiza Pires, con un cumplimiento perdurable, *“una inspección del trabajo que pueda conciliar los derechos de los trabajadores y la protección social con la competitividad y la productividad de las empresas”*. En ese sentido, Pires nos señala, *“la inspección del trabajo no solo consigue que las empresas cumplan con la normativa, sino que, además, crea soluciones jurídicas y/o técnicas que son otros tantos incentivos positivos para que las empresas sigan respetando la Ley. El cumplimiento no menoscaba la competitividad ni la productividad de las empresas y en algunos casos incluso las mejora”* (2008: 229).

## **6. Propuesta legislativa de una nueva Medida Inspectiva de Formalización para el sector de la micro y pequeña empresa y los Planes de Formalización**

Habiendo establecido, el escenario ideal para la fiscalización sociolaboral en los sectores del sector informal y de la micro y pequeña empresa. Nuestro estudio, propone la subsanación de la deficiencia de nuestro sistema jurídico. En primer lugar, planteando la creación de una nueva medida inspectiva, específicamente diseñada y circunscrita a la formalización de la micro o pequeña empresa. Esta medida debe estar revestida de las siguientes características, heredadas del método de inspección francolatino:

1. La infracción por incumplimiento de la medida debe promover el cumplimiento de los derechos sociolaborales, si se mantiene la escala actual de multas revisada en el segundo capítulo, la misma podría resultar en la quiebra de la micro o pequeña empresa o en su paso definitivo a la informalidad: (Tutelar-Garrote)<sup>19</sup>.
2. La medida deberá conciliar el cumplimiento de los derechos laborales, con los regímenes laborales de la micro y pequeña empresa y el momento de inscripción de los trabajadores en la planilla electrónica, protegiendo los derechos irrenunciables del trabajador; pero facilitando su paso a la formalidad. En caso de disconformidad, se deberán establecer mecanismos eficaces y accesibles para reclamaciones (Conciliación<sup>20</sup>).
3. Establecer plazos, donde se establezca un mínimo de días para que la micro o pequeña empresa proceda a su formalización (Zanahoria<sup>21</sup>).

19 En ese sentido, la OIT mediante la Recomendación Nro. 204, Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, establece que: *“Los Miembros deberían establecer medidas preventivas y correctivas apropiadas para facilitar la transición a la economía formal y asegurar que las sanciones administrativas, civiles o penales previstas en la legislación nacional sean adecuadas y se apliquen estrictamente en caso de incumplimiento.”*

20 En ese sentido, la OIT mediante la Recomendación Nro. 204, Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, establece en su punto 29 que: *“los Miembros deberían establecer procedimientos eficaces y accesibles para la presentación de reclamaciones y recursos.”*

21 N.A: Si bien es cierto, la legislación actual de la inspección del trabajo no contempla plazos mínimos o máximos para el requerimiento, podemos encontrar un precedente que ha sido aplicado a los operativos de formalización laboral mediante el “Lineamiento para las Actuaciones de Fiscalización PCI” del año 2016, que establece que: *“el Inspector del Trabajo comisionado adoptará una medida inspectiva de requerimiento, disponiendo la inmediata incorporación de los trabajadores en la planilla a plazo indeterminado, en un plazo no menor a 7 ni mayor de 15 días hábiles., siempre que se verifique la existencia de una relación de naturaleza laboral.”*

4. La medida en sí misma, debe explicar al sujeto inspeccionado la mejor manera para cumplir con sus obligaciones sociolaborales, y los inspectores del trabajo estar adecuadamente formados para la actuación en el sector informal (Pedagogía<sup>22</sup>-Profesional).
5. La medida debe contener un *Plan de Formalización*, para incentivar el cumplimiento perdurable (Zanahoria).
6. El *Plan de Formalización*, puede ser iniciado por cualquier empleador que desee formalizarse y acceder a sus beneficios. Asimismo, la inspección del trabajo deberá garantizar un porcentaje de sus inspectores para los operativos de formalización laboral (Proactivo<sup>23</sup> - Zanahoria).

Como punto aparte, podemos indicar que los *Planes de Formalización*, deben ser una preocupación del Estado. Por lo que es necesario, que, si requiere utilizarles como herramientas jurídicas de cumplimiento dentro del sistema de inspección del trabajo; se les dote de los suficientes incentivos y facilidades para que los micro y

22 En ese sentido, la OIT mediante la Recomendación Nro. 204, Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, establece en su punto 28 que: “los Miembros deberían adoptar medidas para asegurar el suministro efectivo de información, la prestación de asistencia para el cumplimiento de la legislación pertinente y el desarrollo de la capacidad de los actores pertinentes.”

23 En ese sentido, la OIT mediante la Recomendación Nro. 204, Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, establece en su punto 27 que: “los Miembros deberían dotarse de un sistema de inspección adecuado y apropiado, extender la cobertura de la inspección del trabajo a todos los lugares de trabajo en la economía informal para proteger a los trabajadores, y proporcionar orientaciones a los órganos encargados de hacer cumplir la ley, incluso sobre el modo de abordar las condiciones de trabajo en la economía informal.”

pequeños empresarios puedan utilizarlos. La versatilidad de los *Planes de Formalización*, vistos como herramientas para la formalización, pueden desarrollarse desde el Gobierno Central como una política de estado que permita, incluso su acogimiento por parte de los empleadores previo a la fiscalización, dentro de la fiscalización y posterior a la fiscalización del sistema inspectivo, lo que en buena cuenta dependerá del contenido de los mismos.

Dicho contenido, en el sentido de establecer al *Plan de Formalización* como un instrumento o herramienta jurídica para propiciar el cumplimiento, pueden contener un sinnúmero de incentivos, por ejemplo, podemos indicar los citados por la Recomendación Nro. 204, Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, que establece en su punto 25:

*Recomendación Nro. 204*

“(…)

- d) *Promover el acceso a la contratación pública, en consonancia con la legislación nacional, incluida la legislación laboral, a través de medidas como la adaptación de los procedimientos y del volumen de las compras públicas, la oferta de servicios de formación y de asesoramiento para la participación en licitaciones públicas, y el establecimiento de cuotas de contratación pública para estas unidades económicas;*
- e) *mejorar el acceso a servicios financieros inclusivos, como el crédito y los capitales, los servicios de pago y de seguros, el ahorro y los sistemas de garantía, adecuados al tamaño de estas unidades económicas y a sus necesidades;*

- f) *mejorar el acceso a la formación empresarial, al desarrollo de las competencias laborales y a servicios de desarrollo empresarial adaptados a estas unidades económicas (...).*”

Por ello, nos permitimos realizar la siguiente propuesta legislativa, donde planteamos la modificatoria del acápite 18.6 del artículo 18 del D.S. Nro. 019-2016-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, de la siguiente manera:

*“18.6 La Medida Inspectiva de Formalización de la Micro o Pequeña Empresa, es una facultad del inspector para requerir a un sujeto responsable la adopción en un plazo preestablecido, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones sociolaborales vulneradas y en materia de prevención de riesgos laborales y el requerimiento de que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores.*

*Una vez haya detectado incumplimientos al ordenamiento sociolaboral o de seguridad y salud en el trabajo, la Medida Inspectiva de Formalización de la Micro o Pequeña Empresa debe explicar al sujeto inspeccionado la mejor manera para cumplir con sus obligaciones sociolaborales. Esta medida puede estar acompañada de la suscripción de un Plan de Formalización.*

*La Medida Inspectiva de Formalización de la Micro o Pequeña Empresa, no podrá tener un plazo menor a 7 ni mayor a 15 días hábiles.*

*La Medida Inspectiva de Formalización de la Micro o Pequeña Empresa, deja a salvo el derecho irrenunciable de los trabajadores, así como su derecho a iniciar las acciones administrativas o judiciales pertinentes.*

*La Medida Inspectiva de Formalización de la Micro o Pequeña Empresa, contiene las directrices necesarias para lograr el mejor cumplimiento de la norma sociolaboral y/o de seguridad y salud en el trabajo.*

Ahora bien, trataremos de ubicar a los *Planes de Formalización*, como herramientas para facilitar la formalización de los micro y pequeños empresarios, a fin de zanjar su naturaleza jurídica y dar pie al Gobierno Central para su implementación y vinculación dentro del sistema de inspección del trabajo. Todo ello, permitirá al sistema de inspección utilizarles dentro de sus estrategias de formalización, ya sea previas a la fiscalización, dentro de la fiscalización o posteriores a la fiscalización, por lo que proponemos la adición de un nuevo artículo al D.S. Nro. 019-2006-TR, de la siguiente manera:

*“El plan de formalización es un instrumento para incentivar la formalización de las micro o pequeñas empresas. El Plan de Formalización tendrá los siguientes contenidos mínimos:*

- a) Formación dispuesta por la autoridad administrativa de trabajo en materia sociolaboral o de seguridad y salud en el trabajo.*
- b) Formación dispuesta por la autoridad administrativa de trabajo en materia de intermediación laboral.*
- a) Formación en materia tributaria laboral llevada a cabo por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.*



- b) Asesoramiento en materia de emprendimientos, ventas al estado, exportación, financiamiento y mejoramiento de la competitividad que puedan establecerse”.*

El inspector de trabajo podrá acompañar una Medida Inspectiva de Formalización de la Micro o Pequeña Empresa, con un Plan de Formalización previamente aceptado por el sujeto inspeccionado. Por lo que, nos permitimos alcanzar la siguiente propuesta legislativa, que modificaría el artículo 48 del D.S. Nro. 019-2006-TR de la siguiente manera:

**Artículo 48.- Cuantía y aplicación de las sanciones**

(...)

**48.3.-** *Las resoluciones de multas de micro o pequeñas empresas, podrán ser sustituidas si es que el sujeto infractor acredita el cumplimiento total de las obligaciones por las que ha sido infraccionado y presenta una solicitud de acogerse a un Plan de Formalización dentro de los 15 días hábiles de notificado con el Acta de Infracción.*

*La sustitución de multa, tan sólo se puede solicitar por única vez y en dicha solicitud el sujeto infraccionado se desiste de continuar con procedimiento administrativo sancionador y acuerda someterse a una medida inspectiva que contenga el Plan de Formalización dispuesto por la autoridad administrativa*

*En caso de incumplimiento de la medida inspectiva de formalización de la micro o pequeña empresa, en la cual no se acredite el cumplimiento de la parte obligatoria del Plan de Formalización, la subintendencia o autoridad que notificó el acta de infracción emite la resolución de multa incluyendo la infracción por incumplimiento de la medida inspectiva que contienen el Plan de Formalización.*

Por otro lado, el *Plan de Formalización* puede ser una ventana abierta hacia los empresarios de las micro o pequeñas empresas que deseen formalizarse, si es que se puede adicionar el siguiente artículo en nuestro D.S. Nro. 019-2006-TR, de la siguiente manera:

*“Los Planes de Formalización pueden ser emprendidos por los micro o pequeños empresarios que soliciten voluntariamente su cumplimiento, antes de una fiscalización. Su incumplimiento no acarrea sanción.”*



## CONCLUSIONES

1. Para todo cambio legislativo en el sistema de inspección del trabajo, es necesario tener en cuenta los principios del modelo de inspección del trabajo del cual deriva nuestro sistema de inspección, a saber, el modelo francolatino.
2. El modelo de inspección peruano se encuentra inspirado en el modelo francolatino, no obstante, en la práctica viene adoptando principios del sistema anglosajón. Lo cual, debe ser corregido, ya sea por la Autoridad de Trabajo o por el Congreso de la República.
3. Nuestra Ley General de Inspección del Trabajo prescribe que el tratamiento de la micro y pequeña empresa y por extensión al sector informal o no estructurado debe ante todo: *“Informar y orientar a empresas y trabajadores a fin de promover el cumplimiento de las normas”*.
4. El *Plan de Formalización*, es una figura jurídica introducida por el Reglamento de la Ley 28806, Ley General de la Inspección del Trabajo. Su desarrollo reglamentario, no ha respondido a profundizar una figura jurídica creada por la Ley. En contrario, contiene conceptos jurídicos externos a la legislación peruana de inspección del trabajo.

5. Esta figura jurídica denominada *Plan de Formalización*, no ha tenido la suficiencia jurídica necesaria, ya que no ha tenido reglamentación del Ministerio de Trabajo o de la SUNAFIL que logre su aplicación y validez jurídica dentro del sistema de inspección peruano.
6. Uno de los motivos de su invalidez jurídica por inaplicación de la norma ha sido la antinomia creada por una doble ubicación del Plan de Formalización dentro del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, en primer lugar, en el listado de las medidas facultadas a los inspectores del trabajo descritas en el artículo 18, y en segundo, lugar en el artículo 48 como una facultad otorgada a la Autoridad Administrativa de Trabajo.
7. El espíritu de la norma de la inspección del trabajo, es contar con un tratamiento a la micro y pequeña empresa y al sector informal o no estructurado; por lo que, es posible, coherente y pertinente crear una nueva facultada inspectiva, exclusiva para éste sector de la economía, que logre encarnar los mejores atributos del modelo de sistema francolatino, del cual, al parecer nos venimos alejando.
8. El *Plan de Formalización*, una vez ingresado mediante una Ley dentro de nuestra normativa, puede ser utilizado por el sistema de inspección del trabajo como una herramienta jurídica que coadyuve a la formalización laboral; antes, durante y luego de una fiscalización sociolaboral o de seguridad y salud en el trabajo.

## RECOMENDACIONES

1. La formalización en nuestro país debe iniciar con una propuesta del Congreso de la República, que entre otros puntos contemple la multicausalidad del problema de la informalidad, y establezca directrices y una planificación para todo el aparato estatal. Parte de esa norma, debe contemplar un capítulo específico para la inspección del trabajo y debe incluir al Plan de Formalización, como un incentivo para la formalización laboral.
2. El capítulo específico sobre la formalización laboral debe contener incentivos de cumplimiento permanentes, como acceso a capacitaciones, créditos (al empleador y trabajador), transferencia tecnológica y otros incentivos que promuevan la permanencia en el sector formal.

**LA INSPECCIÓN SOCIOLABORAL EN EL EMPLEO INFORMAL: hacia la aplicación de una medida inspectiva de formalización laboral por los inspectores del trabajo y la implementación de los Planes de Formalización.**

## BIBLIOGRAFÍA

BENAVIDES, Antonio

2006 Un siglo de derechos sociales: a propósito del centenario del Instituto de Reformas Sociales (1903-2003). Barcelona. Universidad Autónoma - 272 páginas.

BERMÚDEZ, Katerine

2013 Acuerdos de Formalización Laboral – AFL en Colombia. Nueva herramienta para promover la formalización de la informalidad en Colombia. Colombia.

BERTRANOU, Fabio – CASANOVA, Luis – SARABIA, Mariela

2013 Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012. Buenos Aires. OIT.

BERTRANOU, Fabio – CASANOVA, Luis.

2014 Labour institutions and labour market performance in Argentina. ILO.

CASALE, Giuseppe

2012 XX Congreso Mundial Sociedad Internacional De Derecho Del Trabajo y Seguridad Social: La Eficacia del Derecho del Trabajo y el Papel de la Inspección de Trabajo. Santiago de Chile.

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CEPLAN)

2016 Economía Informal en Perú: Situación y Perspectivas.

DÍAZ, Miguel

2014 La Actuación de la Inspección del Trabajo. Valladolid. Lex Nova.

FERNÁNDEZ, Francisco Javier

2008 Las actuaciones de advertencia y los requerimientos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración Número 78. Diciembre. España.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

2014 Producción y Empleo Informal en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2012. Lima.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (MTPE)

2009 Informe Anual de la Inspección del Trabajo en el Perú año 2008. Dirección Nacional de Inspección del Trabajo. Lima.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN SOCIAL (MTPS)

1998 La Inspección del Trabajo. Revista de Trabajo. Número 8. Setiembre. Año II. Lima.

MORA, Manuela

2007 La Gestión Ambiental Compartida: Función Pública y Mercado. España. Lex Nova.

MORÓN, Juan Carlos

2015 Los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración. Revista de Derecho Administrativo. Portal de Revistas PUCP.

Oficina Internacional del Trabajo (OIT)

2002 Reformas laborales y procesos de integración en los países de la OEA: 1980-2000. Lima.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

2006 Inspección del Trabajo, Informe III (Parte 1B). Ginebra. Conferencia Internacional del Trabajo 95.ª Reunión.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

2011 Inspección del trabajo: lo que es y lo que hace. Guía para los trabajadores. Ginebra. Materiales de Enseñanza.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

2015 Panorama Laboral Temático: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014. 80 p.

PIORE Michael J. & SCHRANK Andrew

2008 Gestión de la Flexibilidad e Inspección del Trabajo en el Mundo Latino. Revista Internacional del Trabajo, volumen, 127, número 01. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra. Páginas 01-26.

PIRES, Roberto

2008 Cómo hacer realidad la ley. Métodos y logros de la inspección del trabajo brasileña. Revista Internacional del Trabajo, vol. núm. 2-3.

REYES, Paola Diana

2012 Las Condiciones y los Derechos Laborales de los Trabajadores y las Trabajadoras en el Empleo Informal. Perú. Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo ISCOD.

ROSALES, Lucía

S.A. Reseña sobre la economía informal y su organización en América Latina

Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).

2016 Informe para la Transferencia de Gestión de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL. Lima. Consulta 01 de octubre de 2016.

[http://www2.trabajo.gob.pe/archivos/transferencia2011\\_2016/RCM1-4.pdf](http://www2.trabajo.gob.pe/archivos/transferencia2011_2016/RCM1-4.pdf)



Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).  
2015 Nota de prensa: SUNAFIL realizó más de 27 mil inspecciones laborales  
y casi 13 mil orientaciones en empresas a nivel nacional. Consulta 05  
de julio de 2016.

SCHRANK, Andrew & PIORE, Michael J.  
2007 Norms, regulations and labor standards in Central America. NU.  
CEPAL. Subse de México. Mexico

2016 Revista Poder  
Los ejes del Mensaje de PPK: reducción de la informalidad laboral y  
reformas en justicia y salud. 30 de julio de 2016.  
Ultimo Ingreso 30-11-2016

VEGA, María  
2013 Garantizando la gobernanza: Los sistemas de inspección de trabajo  
en el mundo. Tendencias y retos. Un enfoque comparado. San José.  
OIT.

ZHUANG, Wenjia y NGOK, Kinglun  
2014 La Inspección del Trabajo en la China Contemporánea: No  
Exactamente el Modelo Anglosajón. Revista Internacional del  
Trabajo, volumen. 133, número 04. Organización Internacional del  
Trabajo. Ginebra. Páginas 613-639.

## **CONVENIOS INTERNACIONALES**

Congreso de la República  
Resolución Legislativa No.13284, del 15 de diciembre de 1959. Convenio  
sobre la inspección del trabajo, 1947 (Número 81), Convenio relativo a la  
inspección del trabajo en la industria y el comercio (Entrada en vigor:  
07.04.1950) Adopción: Ginebra, 30ª reunión CIT (11.07.1947). Ratificado  
por el Perú el 01.02.1960.

## **NORMATIVA NACIONAL**

Congreso de la República

Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo. Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 29.10.2006. Entro en vigor a los sesenta (60) días siguientes de la fecha de su publicación.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Decreto supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 19.07.2006.

Decreto Supremo N° 002-2007-TR, Medidas Complementarias de Fortalecimiento del Sistema de Inspección Laboral a Nivel Nacional. Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 02.01.2007.

Decreto Supremo Nro. 012-2013-TR, que se modifica el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 07.12.2013.