

¿Cómo podrán iniciarse las actuaciones inspectivas bajo la nueva Ley General de Inspección del Trabajo?

Sara Rosa

CAMPOS TORRES^(*)

1. Introducción

Las normas que actualmente regulan las inspecciones laborales, esto es el Decreto Legislativo N° 910 y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 020-2001-TR⁽¹⁾, establecen tres tipos de procedimientos inspectivos: la inspección programada (de oficio), la inspección especial (a pedido de parte) y la inspección a iniciativa del inspector.

Por su parte, la nueva Ley General de Inspección del Trabajo ha previsto nuevas causales por las que la Autoridad Administrativa de Trabajo (en adelante AAT) puede iniciar una visita inspectiva. Una de ellas es la denominada visita inspectiva para fiscalizar u orientar, la cual no necesariamente conllevará la aplicación inmediata de sanciones, sino que permitirá detectar infracciones a partir de las cuales se podrá iniciar un procedimiento sancionador.

Por lo antes expuesto, en el presente informe nos avocaremos a desarrollar cada una de las nuevas causales previstas en la nueva ley de inspección laboral, considerando para ello las medidas que los empleadores deben tener en cuenta para afrontar las visitas inspectivas de la Autoridad Administrativa de Trabajo.

2. Nuevos principios aplicables en el procedimiento de inspección

La nueva Ley General de Inspección del Trabajo desarrolla una serie de principios ordenadores que rigen el sistema de inspección laboral en nuestro país, dentro de los cuales encontramos al principio de legalidad y al principio de la primacía de la realidad, los cuales se han mantenido.

Resumen ejecutivo

La Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, que entrará en vigencia el próximo 18 de octubre, ha modificado, entre otros aspectos, el procedimiento de inspección laboral que rige actualmente en nuestro país, pues incluye nuevos supuestos por los cuales la Autoridad Administrativa de Trabajo puede iniciar una inspección laboral. Por ello, consideramos importante desarrollar los referidos supuestos.

Asimismo, la nueva ley de inspección desarrolla otros principios importantes como son el de imparcialidad y objetividad, equidad, autonomía técnica y funcional, jerarquía, eficacia, unidad de función y de actuación, confidencialidad, lealtad, probidad, sigilo profesional, honestidad y celeridad.

Ahora bien, los principios señalados en los párrafos precedentes son de aplicación tan solo en la fase de actuaciones inspectivas previas al procedimiento sancionador ya que, para este último procedimiento, se han contemplado nuevos principios como son: el principio de observación del debido proceso, el principio de economía y celeridad procesal y el principio de pluralidad de instancias, los cuales desarrollaremos en las siguientes líneas.

Según lo dispuesto por el principio de observancia del debido proceso, los inspectores de trabajo deberán cumplir con el procedimiento establecido para la realización de una actuación inspectiva, de forma tal que la parte fiscalizada no vea vulnerado alguno de sus derechos, como por ejemplo el derecho de defensa en caso de que el inspector de trabajo no notifique debidamente

una visita inspectiva. Asimismo, el referido principio permite a las partes involucradas en un procedimiento inspectivo exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa de trabajo, debidamente fundamentada en hechos y en derecho.

Por su parte, por el principio de economía y celeridad procesal, la actuación de los inspectores de trabajo deberá realizarse dentro de un plazo razonable, a fin de no vulnerar los derechos laborales involucrados, sean estos de la parte fiscalizada o de quien solicita la inspección laboral. En ese sentido, se busca que el desarrollo del procedimiento inspectivo ocurra en el menor número de actos procedimentales posibles. Asimismo, por aplicación de tal principio, las partes no deberán realizar actuaciones que dificulten el desarrollo del procedimiento o que constituyan meros formalismos.

Finalmente, por aplicación del principio de pluralidad de instancia, las partes involucradas en un procedimiento inspectivo tienen la posibilidad de impugnar una decisión ante la Autoridad Administrativa de

Trabajo de mayor jerarquía a fin de que se deje sin efecto lo resuelto en primera instancia.

No obstante la importancia de los principios anteriormente descritos, estos no han sido considerados por la nueva ley general de inspección para el inicio de una actuación inspectiva de trabajo sino más bien dentro del propio procedimiento sancionador⁽²⁾, lo cual resulta cuestionable⁽³⁾.

En efecto, tales principios también debieron ser contemplados en la fase de actuaciones inspectivas previas al procedimiento sancionador, pues podrían presentarse situaciones que vulneren el derecho de defensa del sujeto fiscalizado, tales como la emisión de actas previas que no estén acordes con lo realmente sucedido y sea necesario impugnarlas ante un superior jerárquico; o que la causal por la que se formula una denuncia para la realización de una visita inspectiva no se encuentre debidamente motivada, etc.

3. Causas que originan una actuación inspectiva

Conforme lo habíamos señalado, actualmente las inspecciones laborales pueden ser programadas por el Ministerio de Trabajo, solicitadas por el trabajador o empleador o iniciadas por el propio inspector de trabajo.

Al respecto, la nueva ley general de inspección ha previsto como causales que originan las actuaciones inspectivas las siguientes:

- a) Por orden de las autoridades competentes del Ministerio de Trabajo o de los órganos de las administraciones públicas en materia de inspección del trabajo.
- b) A solicitud fundamentada de otro órgano del Sector Público o de cualquier órgano jurisdiccional.
- c) Por denuncia.
- d) Por decisión interna del Sistema de Inspección del Trabajo.
- e) Por iniciativa de los inspectores de trabajo.
- f) A petición de los empleadores y los trabajadores así como de las organizaciones sindicales y empresariales.

A continuación desarrollaremos cada una de las modalidades de origen de actuaciones inspectivas mencionadas.

a) Por orden de las autoridades competentes del Ministerio de Trabajo o de los órganos de las administraciones públicas en materia de inspección del trabajo

La nueva ley general de inspección prevé la colaboración por parte del sector público tales como EsSalud y la Sunat.

En ese sentido, en el caso que tales entidades consideren que un sujeto fiscalizado no está cumpliendo con sus obligaciones laborales referidas, por ejemplo, al pago de subsidios o tributos laborales, podrá solicitar a la Autoridad Administrativa de Trabajo que inicie un procedimiento inspectivo.

En tal caso, la entidad pública deberá presentar una solicitud, en la que fundamentará e indicará la finalidad de la actuación inspectiva.

b) A solicitud fundamentada de otro órgano del Sector Público o de cualquier órgano jurisdiccional

Las visitas inspectivas que tienen su origen en esta causal, permiten la colaboración

no solo por parte de las entidades del sector público mencionadas en el punto anterior, sino también de cualquier entidad del sector.

En ese sentido, cualquier órgano del sector público o del órgano jurisdiccional podrá solicitar una actuación inspectiva, siempre y cuando fundamenten debidamente su solicitud, determinando las actuaciones que se interesan y la finalidad de estas.

c) Por denuncia

La nueva ley general de inspección permite que se inicien inspecciones laborales mediante la sola denuncia, no restringiéndose esta a supuesto alguno. Sobre el particular, consideramos necesario que en el reglamento se restrinja la causal en comentario, estableciéndose de manera expresa las condiciones que permitirían denunciar al empleador, de tal forma que se evite el inicio de fiscalizaciones innecesarias o sin fundamento alguno.

En efecto, en la práctica suele suceder que existen denuncias realizadas por ex trabajadores que, con el ánimo de ocasionar un perjuicio a su ex empleador, informan que este no cumple con sus obligaciones laborales, sin tener prueba alguna de ello, situación que origina que el sistema de inspección no sea eficiente.

d) Por decisión interna del Sistema de Inspección del Trabajo

Esta causal se asemeja mucho a las visitas inspectivas programadas por el Ministerio de Trabajo, que se encuentran reguladas por la ley de inspección vigente.

Creemos que una de las medidas que facilitará la aplicación de la causal en comentario lo constituirá la implementación del Registro de Trabajadores y Prestadores de Servicios, mediante el cual la Sunat podrá enviar al Ministerio de Trabajo información relacionada con el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte del empleador.

e) Por iniciativa de los inspectores de trabajo

Actualmente en el sistema de inspección

se puede iniciar un procedimiento inspectivo cuando el inspector de trabajo lo solicite.

Tal causal se podrá aplicar cuando, por ejemplo, el inspector laboral, al realizar una visita inspectiva especial a solicitud de un trabajador para verificar que ha sido despedido arbitrariamente, detecta que el empleador incumple con las obligaciones relacionadas a la seguridad y salud en el trabajo. Por este hecho, el inspector podrá solicitar una visita inspectiva a dicha empresa.

También podrá iniciarse una visita inspectiva a iniciativa del inspector, cuando en las diligencias que se sigan en cumplimiento de una orden de inspección, se conozcan de hechos que no guarden relación con la orden recibida o puedan ser contrarios al ordenamiento jurídico vigente.

f) A petición de los empleadores y los trabajadores así como de las organizaciones sindicales y empresariales

Al igual que la causal anterior, esta se asemeja a la visita inspectiva especial o de parte que actualmente existe en nuestro sistema de inspección. Típicos casos serían la verificación de un despido arbitrario o la constatación de un acto de hostilidad por el empleador respecto del trabajador (ver modelo de solicitud de visita inspectiva).

Otros supuestos que son poco comunes pero que están permitidos por nuestro actual sistema de inspección laboral, sería el caso de un empleador que desea iniciar un procedimiento de fiscalización a fin de que se verifique el incumplimiento del trabajador de sus obligaciones esenciales como son el deber de fidelidad y exclusividad respecto de su empleador, por encontrarse realizando labores para la competencia. Otro ejemplo, lo tenemos en el caso que se requiera verificar la situación o estado en el que llega a laborar un trabajador al centro de trabajo.

4. Modalidades

Además de establecerse las causas que originan una inspección laboral, en la nueva ley se señalan las modalidades bajo las cuales se desarrollarán las actuaciones

MODELO DE SOLICITUD DE VISITA INSPECTIVA

SOLICITO: ACTUACIÓN DE ORIENTACIÓN / INFORMACIÓN Y ASESORAMIENTO TÉCNICO

A LA SUBDIRECCIÓN DE INSPECCIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (MTPE):

..... (nombre de la empresa o del interesado) con RUC/DNI N° con domicilio en dedicada a la actividad de debidamente representada por (nombre del representante legal) en calidad de (gerente general u otro cargo) identificado con DNI N° ante Ud. con el debido respeto nos presentamos y decimos:

Que de conformidad con lo dispuesto en el literal f) del artículo 12 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y con la finalidad de recibir asesoría técnica para el mejor cumplimiento de las normas sociolaborales vigentes, solicitamos se inicie en nuestra empresa una actuación de Orientación/Información y Asesoramiento Técnico sobre el adecuado cumplimiento de las normas laborales así como las obligaciones de cargo de los trabajadores.

POR TANTO:

Sírvase Ud. Señor Subdirector acceder a lo solicitado por ser de justicia.

Lima, de de.....

(Firma del representante de la empresa y sello de la empresa)

- inspectivas, siendo estas las siguientes⁽⁴⁾:
- Mediante visita de inspección a los centros y lugares de trabajo.
 - Mediante requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado ante el inspector actuante para aportar documentación y/o efectuar las aclaraciones pertinentes.
 - Mediante comprobación de datos o antecedentes que obren en el Sector Público.

Cabe anotar que, según se establece en la nueva ley general de inspección, cualquiera sea la modalidad con la que se inicie la actuación inspectiva, esta podrá proseguirse o completarse sobre el mismo sujeto inspeccionado con la práctica de otra u otras formas de actuación, las cuales entendemos serán establecidas por el reglamento.

5. Trámites de las actuaciones inspectivas

Conforme lo señala la nueva ley general de inspección, los directores, subdirectores o supervisores de la inspección del trabajo expedirán la correspondiente orden de inspección designando al inspector o equipo de inspección y señalando las actuaciones concretas que deberán realizarse.

El trámite de la actuación inspectiva se realizará de acuerdo a las siguientes condiciones:

- 1 Las actuaciones de investigación se llevarán a cabo hasta su conclusión por los mismos inspectores o equipos designados que las hubieren iniciado, sin que puedan encomendarse a otros actuantes, salvo supuestos justificados, lo que será notificado al sujeto inspeccionado y a los trabajadores afectados. Tales supuestos deberán ser precisados en el reglamento.

De igual forma se procederá cuando la mayor duración o complejidad de las actuaciones a realizar, aconsejen la incorporación de otro u otros inspectores actuantes.

- 2 Las órdenes de inspección serán objeto de registro, se identificarán anualmente con una única secuencia numérica y darán lugar a la apertura del correspondiente expediente de inspección.

En cada inspección se llevará un sistema de registro de órdenes de inspección manual o informatizado que será único e integrado para todo el Sistema de Inspección del Trabajo.

- 3 Las órdenes de inspección constarán por escrito y contendrán los datos de identificación de la inspección encomendada en la forma que se disponga. Es así que podrán referirse a un sujeto concreto, expresamente determinado e individualizado, o expedirse con carácter genérico para un conjunto indeterminado de sujetos.
- 4 En cumplimiento de las órdenes de inspección recibidas, los inspectores designados realizarán las actuaciones de investigación, comprobación, orientación o asesoramiento técnico que sean necesarias.

6. Prescripción y caducidad

La nueva ley general de inspección introduce un importante cambio al actual sistema de inspección laboral al señalar que el inicio de las actuaciones de vigilancia y control de las actuaciones inspectivas interrumpirá el

plazo de prescripción de las infracciones en materia sociolaboral

Cabe anotar que actualmente no se ha establecido ningún supuesto por el que se interrumpa el plazo de prescripción de las infracciones en materia laboral, solo se contempla en el artículo 28 del Decreto Legislativo N° 910 un plazo de caducidad referido a la acción por indemnización de despido arbitrario, el cual se suspende cuando cualquiera de las partes (empleador o trabajador) presenta una solicitud de audiencia de conciliación⁽⁵⁾.

7. Límite

La nueva ley general de inspección establece que las actuaciones de investigación o comprobatorias deberán realizarse en el plazo que se señale en cada caso concreto, sin que con carácter general puedan dilatarse más de treinta (30) días hábiles, salvo que la dilación sea por causa imputable al sujeto inspeccionado.

Cuando sea necesario o las circunstancias así lo aconsejen, podrá autorizarse la prolongación de las actuaciones comprobatorias por el tiempo necesario hasta su finalización.

Entendemos que los plazos para cada caso concreto así como las circunstancias que permitirán la ampliación de la inspección, serán establecidos por la norma reglamentaria.

8. Cumplimiento de formalidades

La nueva ley señala que cada actuación que se practique conforme lo establezca posteriormente el reglamento, deberá cumplir las siguientes formalidades:

- El inspector de trabajo deberá dejar constancia escrita de las diligencias de investigación practicadas.
- Una vez culminadas las actuaciones de comprobación y en uso de las facultades que tienen atribuidas, los inspectores de trabajo podrán adoptar medidas de recomendación, advertencia y requerimiento; las cuales serán comunicadas al sujeto inspeccionado. Las medidas figuran en informes internos emitidos por los inspectores, describiendo las actuaciones realizadas así como sus resultados y en los que se adjuntarán copias de los documentos obtenidos.
- Los inspectores de trabajo deberán emitir a las autoridades que solicitaron la visita inspectiva, informes por escrito, respetándose para ello el deber de confidencialidad.
- En aplicación del deber de secreto profesional, el inspector de trabajo no deberá informar sobre el resultado de las actuaciones inspectivas a los denunciantes que no puedan tener la condición de interesados en el procedimiento sancionador.

9. Medidas inspectivas previas

A diferencia del actual sistema de inspección, la nueva ley contempla la posibilidad de que ante una primera actuación inspectiva, el inspector laboral pueda realizar lo siguiente:

- Establecer medidas de recomendación y asesoramiento técnico que podrán ser formalizadas en el documento oficial que apruebe posteriormente el Ministerio de Trabajo.
- Establecer medidas de advertencia y

requerimiento, las cuales también serán realizadas por escrito.

- Requerir en un plazo determinado al sujeto fiscalizado la adopción de medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones laborales vulneradas, ante una infracción detectada por el inspector de trabajo.
- En el caso de prevención de riesgos laborales, el inspector podrá requerir 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.
- Finalmente, el inspector de trabajo podrá ordenar la paralización o prohibición de trabajos, cuando se compruebe que la inobservancia de la normativa de prevención de riesgos laborales implique un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores.

Los requisitos y el procedimiento de esta última medida serán establecidos por el reglamento. No obstante, la nueva ley establece que la medida deberá ser formalizada mediante un acta de paralización o prohibición de los trabajos o mediante otro medio escrito fehaciente con notificación inmediata al sujeto responsable.

Cabe precisar que tal medida no afecta el pago de salarios o indemnizaciones que procedan a favor de los trabajadores afectados.

Es importante señalar que, las medidas previas que pudiera adoptar el inspector no serán susceptibles de impugnación, conforme lo establece el artículo 206.2 de la Ley N° 27444, sin perjuicio del derecho de defensa de los interesados en el procedimiento sancionador.

10. Actas de infracción

La Ley establece que los hechos constatados por los inspectores actuantes se formalizarán en actas de infracción, las cuales observarán los requisitos que se establezcan en el reglamento.

Los hechos constatados en las referidas actas se presumen ciertos, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.

El mismo valor y fuerza probatoria tendrán los hechos comprobados por la inspección del trabajo que se reflejen en los informes, así como en los documentos en que se formalicen las medidas inspectivas que se adopten.

(*) Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Jefa del Área Laboral de Contadores & Empresas. Especialista en Derecho Laboral, Procesal Laboral y Seguridad Social y Miembro del Consejo de Honor y del Consejo de Asesoría Institucional de Derecho y Sociedad, publicación legal reconocida por la Facultad de Derecho de la PUCP.

(1) Se recomienda revisar el informe laboral principal publicado en la primera y segunda quincena de julio de 2006 de nuestra Revista Contadores & Empresas, en el que desarrollamos cómo el empleador debe enfrentar una visita inspectiva laboral conforme a las normas actuales que regulan el procedimiento inspectivo.

(2) Artículo 44 de la Ley N° 28806.

(3) Adicionalmente, la nueva ley general de inspección establece que las actuaciones previas al procedimiento sancionador tampoco por las disposiciones del procedimiento administrativo general contenidas en el Título II de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, salvo por expresa remisión a estas, lo cual no sucede con las normas actuales de inspección laboral, las cuales sí

contemplan la posibilidad de que la mencionada Ley sea aplicada en forma supletoria.

- (4) La ley general de inspección vigente establece como modalidades de inspección las siguientes: inspección programada o de oficio y la inspección especial o a pedido de parte.

La inspección programada o de oficio a su vez puede ser general, cuando el objeto de la inspección sea verificar el cumplimiento de toda la normativa

laboral, de promoción y formación para el trabajo, así como la relativa a la seguridad y salud para el trabajo; o específica, cuando el objeto es verificar el cumplimiento de determinadas normas laborales, de seguridad y salud en el trabajo o de promoción y formación para el trabajo, precisadas en el mandato de inspección.

Por su parte, la inspección especial normalmente se realiza a pedido de un trabajador o trabajadores, un ex trabajador, una organización sindical respecto de

los trabajadores a quienes representa, un empleador o un tercero con legítimo interés.

- (5) Según lo establece el Decreto Supremo N° 003-97-TR, el plazo de caducidad es de treinta (30) días naturales (el Reglamento señala como plazo 30 días hábiles, no obstante, a efectos de evitar que sea desestimada una demanda de indemnización por despido arbitrario, es conveniente considerar el plazo en días naturales o calendarios).