

LA INSPECCIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO: NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO Y SU DESENVOLVIMIENTO EN EL CASO PERUANO

Luis Alberto Quintana García¹

RESUMEN

En el presente artículo realizamos una revisión crítica de las principales medidas establecidas por las Normas Internacionales del Trabajo -expuestas a través de la Organización Internacional del Trabajo-, en relación a diversos aspectos fundamentales para garantizar la vida y salud de los trabajadores, tales como: las obligaciones del empleador, las obligaciones y derechos del trabajador, la salud mental del trabajador, el papel de la fiscalización, la Covid-19 como enfermedad profesional y el riesgo biológico. Posteriormente, establecemos las principales características de la inspección en materia de seguridad y salud en el Perú, para lo cual, iniciamos realizando un balance crítico del estado situacional de la inspección y la seguridad y salud de los trabajadores para comprender sus conflictos, desenvolvimiento y consecuencias; luego, establecemos el marco en el que se desenvuelve la inspección del trabajo, desarrollando los siguientes aspectos: definición, finalidad, funciones, ámbito de aplicación y procedimiento en concreto. Todos los planteamientos expuestos servirán para que, países en las mismas condiciones de subdesarrollo y dependencia, puedan comprender la importancia de las medidas establecidas en las Normas Internacionales del Trabajo, así como, los problemas y limitaciones en los que se desenvuelven la ejecución, en el panorama nacional, de las normas de inspección y seguridad y salud en el trabajo.

PALABRAS CLAVES: Inspección del Trabajo; Seguridad y Salud en el Trabajo; Normas Internacionales del Trabajo; Procedimiento Inspectivo del Trabajo; Organización Internacional del Trabajo;

RESUMO

Neste artigo fazemos uma revisão crítica das principais medidas estabelecidas pelas Normas Internacionais do Trabalho -expostas através da Organização Internacional do Trabalho-, em relação a vários aspectos fundamentais para garantir a vida e a saúde dos trabalhadores, tais como: as obrigações do empregador, as obrigações e direitos do trabalhador, a saúde mental do trabalhador, o papel de controle, Covid-19 como uma doença ocupacional e risco biológico. Posteriormente, estabelecemos as principais características da inspeção em termos de segurança e saúde no Peru, para as quais, começamos por fazer um balanço crítico da situação situacional da inspeção e da segurança e saúde dos trabalhadores para entender seus conflitos, desenvolvimiento e consequências.; em seguida, estabelecemos o arcabouço em que atua a inspeção do trabalho, desenvolvendo os seguintes aspectos: definição, finalidade, funções, âmbito

¹ Abogado y Magíster en Derecho con mención en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Con estudios de perfeccionamiento en relaciones laborales y protección social por la Universidad Alcalá (UAH) y Economía por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Miembro del Grupo de Investigación *Laboralistas* y del Taller de investigación en Derecho Laboral y de la Seguridad Social: Dr. José Matías Manzanilla, de la Facultad de Derecho de la UNMSM. E-mail: luisalberto.quintana@unmsm.edu.pe

de aplicação e procedimento específico. Todos os enfoques expostos servirão para que, países nas mesmas condições de subdesenvolvimento e dependência, possam compreender a importância das medidas estabelecidas nas Normas Internacionais do Trabalho, bem como, os problemas e limitações em que se desdobra a execução, no âmbito nacional panorama, das normas de fiscalização e segurança e saúde no trabalho.

PALAVRAS CHAVES: Inspeção do Trabalho; Segurança e saúde no trabalho; Normas Internacionais do Trabalho; Procedimento de Inspeção do Trabalho; Organização Internacional do Trabalho;

1. INTRODUCCIÓN

La seguridad y salud en el trabajo adquiere, en el panorama actual de la pandemia, una vital importancia, ya que, a través de ella se establecen las políticas, planes y programas orientadas a resguardar la vida y salud del trabajador, más aún, cuando se vienen estableciendo campañas de vacunación a toda la población. Además, todas estas medidas han sido articuladas en las políticas de reincorporación de la fuerza de trabajo y la reactivación económica.

En dicho panorama, se presentan, con mayor fuerza, nuevos conflictos ante los que el Estado tiene que afrontar (v.g. la desconexión digital, los riesgos psicosociales, etc.), lo que le obliga a reevaluar la situación de las normas domésticas sobre las que ejerce su dominio en las relaciones laborales. Esta necesidad ha dado que, las normativas internacionales del trabajo -impulsada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)- aparezcan como una forma de dar respuesta a dichas deficiencias, para lo cual, desarrollan respuestas puntuales a los problemas concretos por los que los trabajadores y empleadores se enfrentan ante la pandemia y que se proponen ser el eje futuro sobre los que se discuta los conflictos de la seguridad y salud en el trabajo.

Además de ello, no podemos dejar de mencionar el papel crucial que, ante dichas condiciones, hace surgir la necesidad de reforzar los mecanismos inspectivos para conseguir que, el empleador no descuide la necesaria protección de la vida y salud de los trabajadores, que, producto de esta pandemia y las condiciones de trabajo en las que se encuentran desde hace décadas, se encuentran en una situación de precariedad y de subprotección social.

En nuestro país, para dar cumplimiento a la normativa de la seguridad y salud y los factores que la condicionan, ha surgido el sistema inspectivo del trabajo, sobre el cual recae dicha labor, por lo que, conocer su estado situacional, resultará fundamental para comprender los problemas en los que se encuentra y su difícil tarea que tiene en adelante.

Por dichas razones, el presente artículo, en primer lugar, examinará el marco normativo internacional sobre el que se asientan diversos aspectos fundamentales de la seguridad y salud en el trabajo, para luego, establecer el marco en el que se desenvuelve la inspección del trabajo en nuestro país, realizando un balance crítico sobre su estado situacional así como los aspectos que lo configuran.

Con dichos planteamientos, obtendremos respuestas específicas ante la problemática mundial y nacional ligadas a los conflictos centrales de la inspección y la seguridad y salud en el trabajo, con lo cual, los trabajadores podrán obtener una conciencia de la importancia de dicha actividad,

así como, las limitaciones y problemas en los que se desenvuelven, y con ello, poder establecer una perspectiva que permita lograr el goce pleno y efectivos de sus derechos sociales, prevenir riesgos profesionales y proteger y promover su seguridad y salud en el trabajo.

2. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

2.1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS

En el proceso de desarrollo de la pandemia, existen diversos convenios de la OIT que, para los efectos de resguardar la seguridad y salud de los trabajadores, resultan de vital importancia, en ese sentido, enumeramos una lista mínima de aquellas que puedan resultar útil para comprender dicha labor, veamos:

- Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)
- Recomendación sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 171).
- Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121).
- Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)
- Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161)
- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)
- Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)
- Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130)
- Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)
- Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).
- Recomendación sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964 (núm. 120)
- Recomendación sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 157)
- Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167)
- Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176),
- Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184),
- Recomendación sobre la seguridad y salud en la agricultura, 2001 (núm. 192)
- Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en su versión enmendada (MLC, 2006).
- Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 16 de junio del 2017 (núm. 205).

Estos dieciochos convenios son la fuente de explicación mínima para el encuadramiento del actuar de las autoridades del Estado, los empleadores y la clase trabajadora, con el objetivo de promover la seguridad y salud en el centro de trabajo, además, debe indicarse que, para la clase trabajadora, dichas normas son principios mínimos, por lo que su exigencia resulta fundamental a fin de establecer mayores alcances que aumenten el nivel de prevención, protección y promoción de su seguridad y salud en el trabajo.

Con dichos convenios se establecerán los siguientes aspectos que iremos señalando y que han sido puestos a conocimiento por la OIT.

2.2. OBLIGACIONES DEL EMPLEADOR

Las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo que recaen sobre el empleador, son las siguientes (OIT, 19 de abril de 2021, pp. 26-27):

- Los empleadores tendrán la responsabilidad global de asegurarse de que se adopten todas las medidas de prevención y protección factibles para reducir al mínimo los riesgos profesionales.

- Los empleadores tienen la responsabilidad de suministrar, cuando sea necesario y en la medida en que sea razonable y factible, ropas y equipos de protección apropiados sin costo alguno para el trabajador.
- Los empleadores tienen la responsabilidad de proporcionar información adecuada y una formación apropiada en el ámbito de la Seguridad y Salud en el Trabajo; de consultar a los trabajadores sobre aspectos de Seguridad y Salud en el Trabajo relacionados con su trabajo; de prever medidas para hacer frente a situaciones de urgencia; y de notificar los casos de enfermedad profesional a la inspección del trabajo.

Debe resaltarse que, al ser el empleador responsable de adoptar los planes y programas en materia de seguridad y salud en el trabajo, deberá asumir los costos correspondientes a los implementos que permitan ejercer una vigilancia, prevención y control sobre la salud de los trabajadores.

2.3. OBLIGACIONES Y DERECHOS DEL TRABAJADOR

Para el trabajador, igualmente, recaen obligaciones para garantizar las medidas de seguridad y salud a fin de mantenerlo en buen recaudo, asimismo, se establecen derechos para exigir su efectivo cumplimiento. Las obligaciones y derechos de los trabajadores se derivan de las siguientes medidas que se señalan a continuación (OIT, 19 de abril de 2021, pp. 27-31, 33-35 y 37-45):

- Los trabajadores tienen la responsabilidad de cooperar con el cumplimiento de las obligaciones en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo que incumben al empleador, acatando las medidas de seguridad prescritas, velando, dentro de los límites razonables, por la seguridad de las otras personas (incluso evitando exponer a otras personas a riesgos de seguridad y salud) y utilizando los dispositivos de seguridad y el equipo de protección correctamente.
- Las medidas de seguridad e higiene del trabajo no deberán implicar ninguna carga financiera para los trabajadores.
- El diálogo social y las consultas representan el camino idóneo para manejar el problema de la exigencia de la vacunación, en general, y para determinados trabajos, en particular, sobre la base de criterios objetivos.
- Los acuerdos laborales en los lugares de trabajo deberán prever que los trabajadores tienen la obligación de informar de inmediato a su superior jerárquico acerca de cualquier situación que a su juicio entrañe, por motivos razonables, un peligro inminente y grave para su vida o su salud. Mientras el empleador no haya tomado medidas correctivas, si fuere necesario, no podrá exigir de los trabajadores que reanuden una situación de trabajo en donde exista con carácter continuo un peligro grave e inminente para su vida o su salud.
- Todo trabajador debería ser informado, de manera conveniente y adecuada, de los riesgos para la salud que entraña su trabajo.
- Todo trabajador tiene derecho a alejarse de una situación de trabajo o a interrumpirla cuando tiene motivos razonables para creer que ésta entraña un peligro inminente y grave para su vida o su salud. Cuando un miembro del personal ejerza este derecho, deberá estar protegido de consecuencias injustificadas.
- Tienen derecho a que sea protegido la privacidad de los trabajadores y se procure que la vigilancia de su salud no sea utilizada con fines discriminatorios ni de ninguna otra manera perjudicial para sus intereses.

- Se deben adoptar medidas jurídicas y prácticas para prevenir la discriminación basada en el estado de salud de los trabajadores y protegerlos de ella. Asimismo, deben existir medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que generalmente se les reconozca la necesidad de protección o asistencia especial. Además, al elaborar y aplicar las medidas de respuesta a la crisis y de recuperación, debe tenerse en cuenta la necesidad de combatir la discriminación, los prejuicios y el odio por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional, origen social, discapacidad, edad, orientación sexual o de otra índole.
- Los servicios de salud en el trabajo deben controlar el estado de salud de los trabajadores y deben ofrecer orientación para adaptar los procedimientos y las prácticas de los lugares de trabajo y elaborar protocolos de seguridad.
- Se deben adoptar medidas apropiadas para los sectores o las ocupaciones y las modalidades de trabajo más expuestas a la violencia y el acoso, tales como el trabajo en el sector de la salud, la hostelería, los servicios sociales y los servicios de emergencia. Las medidas para promover y garantizar el derecho a no ser objeto de violencia y acoso en el mundo del trabajo, deben incluirse en las respuestas jurídicas y en materia de políticas de Estado, más aún las ligadas a la pandemia, en todos los niveles de la economía, esto aplica con énfasis en el riesgo de violencia doméstica y de las trabajadoras del hogar.
- Los trabajadores que hayan contraído la COVID-19 deberían tener derecho a licencia remunerada por enfermedad o a prestaciones monetarias por enfermedad mientras estén incapacitados para trabajar, con objeto de compensar la suspensión de ganancias que les ocasione su situación de enfermedad.
- Los trabajadores que tengan que ausentarse del trabajo, con pérdida de ganancias, para cumplir una cuarentena o para recibir atención médica preventiva o curativa deberían recibir una prestación monetaria (de enfermedad).
- El trabajador con responsabilidades familiares que tenga a cargo un hijo -u otro familiar directo que necesite de sus cuidados o apoyo- debería tener la posibilidad de obtener un permiso en caso de enfermedad del familiar a su cargo.
- Los empleadores no deberían exigir unilateralmente a los trabajadores que utilicen sus vacaciones anuales en caso de que se decida que no acudan al trabajo como medida de precaución para evitar una posible exposición al contagio.
- La legislación sobre trabajo remoto debe tener en cuenta la necesidad de preservar la salud física y mental y el equilibrio entre la vida laboral y la vida privada de los trabajadores, así como las necesidades de flexibilidad de las empresas.

Aunque existan inconvenientes aún sobre el problema ergonómico y el teletrabajo, pues no existen convenios en concreto que las regulen, debe tenerse en cuenta que su interés ha sido acelerado por la pandemia. La tendencia hacia su protección debe ser considerada como una medida fundamental para hacer integral la protección de la salud del trabajador.

Lo que llama la atención es la salida general que, bajo las premisas de consulta y diálogo, se busca afrontar el problema de la vacunación, cuestión aguda que, en sociedades semif feudales como la nuestra, aún la creencia de mitos y leyendas son muy arraigadas y vienen siendo promovido por grupos políticos que buscan réditos electorales, ante sectores de la población, cuya información sobre la vacunación, se ve constreñida por medios informativos que han promovido la desinformación sin recibir sanción alguna. Corresponde a la clase trabajadora atender a su

importancia y hacer suya estas banderas de lucha contra el mito promovido por aquellos sectores anticientíficos y ante la aquiescencia del Estado, para maximizar las acciones a favor de la seguridad y salud de los trabajadores.

2.4. LA SALUD MENTAL DEL TRABAJADOR

Aunque ya definimos en extenso los derechos y obligaciones del trabajador, cabe advertir, producto de las contradicciones aceleradas por la pandemia, la importancia que obtiene la salud mental del trabajador, de ahí que se busca, dentro del marco de las políticas, planes y programas de seguridad y salud en el trabajo, incidir sobre aquel aspecto.

Al respecto, podemos señalar su importancia para las normas internacionales del trabajo de la siguiente manera (OIT, 19 de abril de 2021, pp. 28- 29):

- Se debe tener en cuenta la salud mental y física de los trabajadores, así como su bienestar general, a la hora de elaborar y aplicar medidas para resurgir y recuperarse de la crisis.
- La asistencia médica, los servicios conexos y la rehabilitación que tienen que proporcionarse en caso de enfermedad, discapacidad u otra condición que conlleve la suspensión de ganancias, tanto si se ha producido debido a un accidente del trabajo o una enfermedad profesional o por otra causa, incluyen atención, tratamiento y apoyo psicológico.

En el impacto a la salud mental del trabajador, se deben tomar en cuenta las condiciones laborales, pues, en dichos factores, se encuentran ligadas a las propias condiciones en que se contrata la fuerza de trabajo: contratos precarios, remuneraciones bajas, inexistencia de sindicatos, relación trabajador-empleador conflictiva, etc. pues, estos factores también tienen una incidencia en la salud mental del trabajador. La angustia, la aceptación de la violencia, estrés, cansancio, ansiedad, humillación, entre otros, por parte del trabajador tienen un fuerte impacto en la salud mental que lo puede llevar a su cosificación. Por ello, las evaluaciones posteriores de los riesgos profesionales deben también incidir sobre aquellos factores de contratación. Sólo así se podrá obtener una real salud mental del trabajador con el objetivo de obtener su bienestar físico, psicológico y social.

2.5. EL PAPEL DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

En el contexto de la pandemia, el papel de la fiscalización ha cobrado también importancia, pues, el aislamiento obligatorio ha obligado a la implementación de mecanismos de control y vigilancia del normal desarrollo de las relaciones laborales. Hoy, cuando progresivamente se levantan las medidas y se llega a un estado total de reincorporación de la fuerza y de reactivación de los sectores económicos, aún persisten los conflictos y, por lo tanto, la necesidad de continuar con la verificación del cumplimiento de las normas laborales.

La función inspectiva del trabajo, desde la norma internacional del trabajo, se destaca por lo siguiente (OIT, 19 de abril de 2021, pp. 31-32):

- Controlar el cumplimiento de las medidas de protección a fin de reducir la transmisión del virus entre los empleados.

- Proporcionan orientación a los trabajadores y a los empleadores; y crean líneas de asistencia telefónica para trabajadores, sindicatos y el público en general a fin de que puedan comunicar sus preocupaciones acerca de las prácticas en el lugar de trabajo.
- Se debe ofrecer al servicio inspectivo un marco normativo para velar por que los servicios de inspección del trabajo cuenten con personal suficiente, cuyas condiciones de contratación, de formación y de servicio sean apropiadas, y dispongan de los recursos necesarios para desempeñar sus funciones.

La necesidad de evaluar el presupuesto económico y la fuerza de trabajo disponible en la labor inspectiva recobran importancia, más aún, en sociedades subdesarrolladas, donde los derechos correspondientes a la seguridad y salud en el trabajo resultan entorpecidos por los empleadores y sufre un abandono absoluto por el Estado, lo que se agrava si evaluamos la inexistencia de una cultura de prevención de riesgos laborales y una situación de subprotección social que no ha tenido el nivel de cobertura adecuada para responder a la situación de los trabajadores antes, durante y después de las medidas de aislamiento social obligatorio. De ahí que, resulta fundamental insistir en su equipamiento, recursos económicos y el aumento de su fuerza de trabajo para cumplir con sus objetivos.

2.6. LA COVID-19 COMO ENFERMEDAD PROFESIONAL

El problema del reconocimiento de la COVID-19 como enfermedad profesional (y de sus variantes) será importante para los efectos de la responsabilidad y evitar la judicialización para demostrar el nexo causal entre la enfermedad y la clase de trabajo que desempeña o el ambiente en que labora el trabajador². Muchas veces, las tablas no son actualizadas por aquiescencia del Estado y del papel obstaculizador de las compañías aseguradoras que impiden expandir la categorización de enfermedad profesional al estado patológico que van más allá de los trabajos de alto riesgo.

Ante esta situación, las normas internacionales han señalado lo siguiente (OIT, 19 de abril de 2021, pp. 32-33):

- Si se contrae por exposición en el trabajo, la infección por COVID-19 podría considerarse como un accidente del trabajo o una enfermedad profesional. Dichos accidentes y enfermedades incluyen los accidentes industriales y las enfermedades profesionales.
- Los trabajadores que se infectan con la COVID-19 debido a su trabajo deberían tener derecho a atención de salud y, en la medida en que estén incapacitados para trabajar, a prestaciones monetarias o una indemnización.
- Los familiares a cargo (cónyuge e hijos) de la persona que muere por la enfermedad de la COVID-19 contraída en el marco de actividades relacionadas con el trabajo deberían tener

² En nuestro país, el art. 3 del Decreto Supremo N° 003-98-SA (14/04/1998) que aprueba las Normas Técnicas del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, se señala que: “ (...) En caso que una enfermedad no aparezca en la Tabla de Enfermedades Profesionales a que se refiere el parágrafo anterior, pero se demuestre que existe relación de causalidad con la clase de trabajo que desempeña el trabajador o el ambiente en que labora, será reconocida como Enfermedad Profesional (...)”. Desde luego, las actualizaciones se han detenido en el tiempo [v.g. Resolución Ministerial N° 480-2008-MINSA (14/07/2008) y Resolución Ministerial N° 798-2010-MINSA.(17/10/2010)] y peor en la actualidad, sin mayor alcance por los referidos costos económicos que representa -para las compañías aseguradoras y los empleadores que las contratan- el asumir mayores prestaciones económicas para un mayor número de enfermedades profesionales que podrían reconocerse en la tabla.

derecho a recibir prestaciones monetarias o una indemnización, así como una asignación o prestación funeraria.

En nuestro país, a través de la ley N° 31025 (18/06/2020), se consideró a la COVID-19 como parte de las enfermedades profesionales de los servidores de la salud. Un paso insuficiente pero importante para dichos trabajadores, quienes, siendo los sectores de primera fila en el enfrentamiento contra la COVID-19 ha sido importante este alcance, pero que siempre estará al acecho de ello la judicialización de la demostración de la enfermedad y el carácter reactivo de su reconocimiento por los empleadores.

Una de las banderas de lucha se presenta así: reconocer la Covid-19 (y sus variantes) como parte de la tabla o listas de enfermedades profesionales. Esta bandera debe ser erigida como reivindicación por el movimiento sindical y los sectores populares, pues, si se inicia dicho proceso, esta puede hacer retomar en la conciencia de la población la importancia de ir expandiendo, además de la Covid-19 (y sus variantes futuras), la necesidad de articular una plataforma que tienda a dar cabida a otras enfermedades por las que, los trabajadores suelen caer atrapados en los procesos judiciales hasta su deceso. Esta reivindicación dotaría de mayor alcance a la clase trabajadora para que ellos mismos comprendan y den a conocer aquellas enfermedades que, producto del proceso productivo, su interacción con los medios de producción y las condiciones de trabajo, puedan fijarse en la lista, iniciando un proceso de su expansión, actualización y vigilancia en el periodo en el que nos encontramos.

2.7. EL RIESGO BIOLÓGICO

Otro tema importante sobre el cual se ha puesto atención, producto de las contradicciones que ha traído la pandemia, es el riesgo biológico. Esto debido a que, los organismos que se introducen en el cuerpo humano pueden traer perjuicios de gran alcance. En lo que vaya el avance del desarrollo de las ciencias y tecnologías médicas, se podrá enfrentar con éxito los riesgos biológicos.

Las normas internacionales del trabajo se han manifestado al respecto y han señalado lo siguiente (OIT, 19 de abril de 2021, pp. 35-36):

- El riesgo biológico consiste en la presencia de organismos o de sustancias derivadas de organismos perjudiciales para la salud humana. Entre los tipos más comunes de peligros biológicos figuran las bacterias, los virus, las toxinas y los animales. Todos ellos pueden causar diversos efectos en la salud, que van desde irritaciones y alergias hasta infecciones, cánceres y otras enfermedades. Los trabajadores de algunos sectores, como los que desempeñan ocupaciones en los servicios de atención de la salud y en la agricultura, el saneamiento y la gestión de desechos (incluido, por ejemplo, el desguace de buques), están más expuestos a los agentes biológicos que los de otros sectores.
- Se debería reconocer a determinados agentes biológicos como la causa de enfermedades profesionales provocadas por la exposición a tales agentes que resulte de las actividades laborales. Cuando se haya establecido, por medios científicos (o de conformidad con otros métodos nacionales) la existencia de un vínculo directo entre la exposición a agentes biológicos que resulte de las actividades laborales y una enfermedad contraída por los trabajadores, se

recomienda reconocer esa enfermedad como enfermedad profesional a los efectos de la prevención, el registro, la notificación y la indemnización.

Esto abre un panorama ligado al cuestionamiento sobre las relaciones capitalistas de explotación, pues, muchas veces, las investigaciones y servicios de salud ligadas a contrarrestar los riesgos biológicos, suelen subordinarse a los intereses de la clase dominante al punto de que la concentración, especulación y adulteración acompañan a las políticas públicas que buscan atender la salud de la población.

Las relaciones capitalistas de producción suelen imponerse ante la necesidad de la población para acceder a los medios para enfrentarse a los riesgos biológicos; lo que debería ser resuelto con el gran avance de la tecnología a escala mundial, sin embargo, resulta frustrado por los criterios de rentabilidad al que somete la asistencia médica, razón por la que, el movimiento sindical cobra importancia para ser conciente de las condiciones tecnológicas y de investigación, que deben existir y ser promovidas para la solución de los riesgos biológicos.

La clase trabajadora debe prestar mucha atención a dichas situaciones, pues, la exposición de dichos riesgos biológicos pueden ser influenciados por las condiciones laborales en la que se encuentran: precariedad laboral, remuneraciones de subsistencia, violencia, falta de agua y servicios de alcantarillado, riesgos psicosociales, etc., asimismo, en este ámbito se vuelve fundamental, además de la seguridad y salud, analizar el problema de la alimentación, ya que, las condiciones actuales han gestado condiciones de subalimentación que no permite al trabajador encontrarse en un estado biopsicosocial óptimo ante los riesgos biológicos y evitar o atenuar un posible cuadro agudo ante su infección.

De esto se derivan diversas banderas de lucha, fundamentales para la clase trabajadora: la alimentación, higiene y salud y el acceso a los servicios básicos, que deben ser un derecho para obtener un estado de bienestar físico, mental y social, requieren de ingerir los alimentos adecuados, condiciones de higiene mínimas y el uso del agua diario para ser menos vulnerables ante aquellos organismos perjudiciales que se vayan descubriendo, además, la lucha por la investigación científica y la existencia de tecnologías para hacer frente a aquellos riesgos, resulta importante, pues, su promoción pueden prevenir a la clase trabajadora de daños irreversibles a su salud, de prepararlos (v.g. con reservas de balones de oxígenos, mascarillas, etc.) ante situaciones similares futuras o de atenuar el impacto nocivo de los riesgos biológicos.

3. MARCO NACIONAL DE LA INSPECCIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

3.1. SITUACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN LABORAL Y DE LA SEGURIDAD Y SALUD DE LOS TRABAJADORES

Resulta ilustrativo, para comprender la magnitud de la situación de la seguridad y salud de la clase trabajadora, empezar citando las conclusiones del estudio realizado por Sabastizagal-Vela *et al.* (2020), quienes, analizando la PEA urbana ocupada de nuestro país, realizado antes de la pandemia, han concluido que, dicho sector presenta un perfil caracterizado por: 1) jornadas largas de trabajo y baja cobertura de protección social (jubilación y salud, principalmente), situación que también caracteriza a los trabajadores independientes aunque añadiéndole los bajos ingresos que tienen; todo ello tiene relación con la informalidad o la precariedad laboral, 2)

los encuestados indican que no se está cumpliendo la normativa en cuanto a identificación y evaluación de riesgos laborales, al servicio de salud ocupacional o con un delegado o supervisor de prevención en el centro de trabajo y a las evaluaciones médicas ocupacionales anuales, lo que puede ser explicado por la falta de implementación de los lineamientos de la ley de seguridad y salud en el trabajo y la falta de conocimiento de estos por los trabajadores, y 3) los trabajadores se exponen con más frecuencia al ruido, la radiación solar, posturas incómodas y movimientos repetitivos; asimismo, trabajan rápido, esconden sus emociones y nunca influyen en la cantidad de trabajo que se les asigna. Dichas características, pueden afectar la salud y el rendimiento de los trabajadores y su calidad de trabajo.

Este panorama, antes de la pandemia, ya nos da indicadores de la cruda realidad que existe en la clase trabajadora, pues, no sólo basta con advertir la nula implementación de los planes y programas de la seguridad y salud en el trabajo, lo que representará una alta probabilidad a sufrir riesgos profesionales, sino que, las condiciones materiales en las que se encuentran nos permite afirmar la gran deficiencia y anormalidad de la integridad de la fuerza de trabajo, la cual, no requiere de un infortunio para comprender su situación precaria sino la sola evaluación de sus contratos, la cobertura y los ingresos que perciben, elementos que generan una fuerza de trabajo atrofiada para la jornada laboral.

Lo que se destaca de dicha situación y que resulta más agravante para la prevención de la seguridad y la protección, promoción, habilitación de la salud del trabajador, es su escasa posibilidad de participar en la transformación de dichos factores que determinarán los riesgos sociales. Todo lo cual nos da una idea de la precaria situación en la que se encuentra la fuerza de trabajo en nuestro país.

En el contexto de la pandemia, a través del Decreto Supremo N° 008-2020-SA (11/03/2020) y el Decreto Supremo N° 044- 2020-PCM (15/03/2020), las autoridades dieron inicio a las medidas tendientes a la declaratoria de emergencia y al aislamiento social obligatorio (cuarentena). Más de 3 meses después, el Estado previó la necesidad de plantear el desconfinamiento que permitiera la reanudación de las actividades económicas pero protegiendo la vida y la salud de los trabajadores, implementando diversos reglamentos, lineamientos, protocolos, etc. relacionados con la seguridad y salud en el trabajo, en ese sentido, se emitieron medidas, entre otras, tales como el Decreto Supremo N° 116-2020-PCM del 26 de junio de 2020, para que, a partir del 1 de julio del 2020, se fueran levantando las medidas de cuarentena, se reincorporaran los trabajadores a su centro de trabajo y, progresivamente, se reactivaran los sectores económicos.

Para aquel entonces, la situación laboral del país, empeoró con un conjunto de medidas promovidas por el Estado a través del D.U. 038-2020 (14/04/2020) y su reglamento D.S. 011-2020-TR (21/04/2020), las cuales implementaron la suspensión perfecta de labores, en el que la inspección del trabajo tuvo un rol importante en verificar el cumplimiento de dichos requisitos a fin de evitar el fraude de la utilización de dicha figura.

En concreto, a través del art. 3.2. del D.U. 038-2020 (14/04/2020), y reforzado por los art. 4 y 5 del D.S. 011-2020-TR (21/04/2020), se dispuso que, excepcionalmente, los empleadores que no pudieran implementar la modalidad de trabajo remoto o aplicar la licencia con goce de haber, por la naturaleza de sus actividades o por el nivel de afectación económica que tuvieron a la fecha,

podrían optar por la “suspensión perfecta de labores” exponiendo los motivos que la sustentan; lo que a todas luces significó un gran retroceso para el Derecho del Trabajo y el inicio de los despidos masivos encubiertos. Dicha situación se agravó aún más al introducir el silencio administrativo positivo (art. 3.3 del D.U. y 7.5 del D.S. citado), por la cual, los empleadores que solicitaran la “suspensión perfecta de labores” pero que no encontraran respuesta concreta en el plazo establecido, sea de 30 días para la Autoridad Inspectiva del Trabajo o 7 días para la Autoridad Administrativa del trabajo (incluso añadiendo los 5 días referido a la notificación), se entenderá que dichas solicitudes fueron aprobadas y, en consecuencia, operaba la suspensión perfecta de labores.

Para este periodo, el propio Sindicato Único de Inspectores de Trabajo de la SUNAFIL (16 de mayo del 2020) señalaba que entre el 16 de marzo y el 22 de abril, según cifras estatales, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) recibió un total de 6,896 denuncias laborales, asimismo, entre el 14 de abril y el 20 de abril del 2020, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) recibió un total de 7,124 de solicitudes de suspensión perfecta, las que han afectado alrededor de 84,345 trabajadores. Así, entre denuncias y solicitudes de suspensión presentadas hasta el 22 de abril del 2020, hubo un total de 14,020 casos laborales (cifra que aumentaría a 15 mil órdenes a verificar para el 8 de junio del 2020). Ante dicho panorama, el número de inspectores de trabajo -según indicaron- era muy escaso: apenas 661 a nivel nacional, situación que empeora si la mitad de ellos son inspectores auxiliares, quienes no pueden inspeccionar materias que revistan complejidad³. Razón por la cual, dicho sindicato solicitó que la figura del silencio positivo sea eliminada.

Ante esta situación, del 16 de marzo hasta agosto del 2020, SUNAFIL informó que atendió un total de 108,834 consultas (por línea telefónica: 86,594 consultas y por aplicativo web: 22,240 consultas), relacionadas a los derechos sociolaborales y a la seguridad y salud en el trabajo y respondió 23,239 correos; asimismo, recibió 27,107 denuncias (SUNAFIL, 29 de agosto del 2020).

En síntesis, para agosto del 2020, SUNAFIL ha tenido que afrontar con casi más de 15,000 casos laborales provenientes de la suspensión perfecta y 27,107 denuncias con apenas 661 inspectores a nivel nacional, todo lo cual da a conocer el estado precario de las condiciones en las que se encuentran los inspectores en nuestro país.

En su balance para el año 2020, SUNAFIL (2020)⁴ ha dado a conocer los siguientes resultados sobre su gestión fiscalizadora:

³ Según el inc. a del art. 6 de la Ley General de Inspección del Trabajo- Ley N° 28806 (22/07/2006) señala que los Inspectores Auxiliares están facultados para ejercer, entre otras funciones, la siguiente: “a. Funciones inspectivas de vigilancia y control de las normas, cuando las materias a ser inspeccionadas **no revistan complejidad**. Para este efecto, mediante Resolución de Superintendencia de SUNAFIL, se aprueban los criterios técnicos para la determinación de las inspecciones que se consideren complejas, pudiendo considerarse, entre otros, las características del sujeto inspeccionado” (resaltado nuestro). De esto se advierte la complicada situación en las que se encuentran los fiscalizadores para atender los casos, pues, al dividirse en razón de la complejidad, disminuye su fuerza de trabajo para atender a las denuncias provenientes de la suspensión perfecta de labores.

⁴ Debemos advertir que, las estadísticas que se encuentran en dichos boletines no hacen referencia a la *totalidad de denuncias que se registran* sino, simplemente, a las denuncias que son sometidas a fiscalización. De esta forma, dichas estadísticas ocultan la real eficacia y eficiencia sobre el que opera el sistema inspectivo, pues, si se establece una relación entre la totalidad de denuncias que se registran (y no sólo aquellas que le asignan la fiscalización) y la capacidad de fiscalización, esta última resultaría una cantidad ínfima (lo que se agrava si incluimos en dicha relación las orientaciones, asistencias técnicas o las que se tuvo que revisar a causa de la suspensión perfecta de labores), ofreciéndonos la certeza de las deficiencias y limitaciones del sistema inspectivo por falta de recursos económicos y personal, convirtiendo dicho actuar (que se supone que es lo principal) en un acto con poco alcance y deficitario.

El Sistema de Inspección del Trabajo durante el 2020 ejecuto 7,933 orientaciones, lo cual representa el 9% del total de intervenciones y 76,088 fiscalizaciones, es decir el 91% del total de intervenciones. [Precisando este último] Durante el año 2020, el 82.6% de las inspecciones se originaron por denuncias y el 17.4% por operativos, respecto al resultado de estas, el 88.7% terminaron en informe y el 11.3% en actas de infracción (p. 1).

Esto nos detalla que, en su balance, la actividad principal viene a ser la fiscalización laboral, sobre la cual se advierte dos aspectos: 1) tiene un mayor peso las acciones desarrolladas por denuncias y no por la labor que, por su función, les corresponde desarrollar: los operativos, es decir, es un sistema inspectivo reactivo; las causas de ella, parecen ser las condiciones apremiantes para llevar a cabo dichas medidas; 2) La fiscalización se avoca, principalmente, a generar informes, los cuales, representan el poco o nulo ámbito de represión contra el empleador y la tolerancia ante la vulneración de los derechos de los trabajadores, lo cual se agrava si consideramos que, en el caso de las actas de infracción las multas pueden ser atenuadas y tener topes⁵, situación de reducción que alcanza inclusive a las actuaciones contra la propia labor inspectiva⁶.

Para enfrentar estos problemas, para julio del 2020, se cuenta con 822 inspectores, de la cual, 100 de ellos fueron incorporados, en calidad de inspectores auxiliares, por concurso público de méritos en dicha fecha (SUNAFIL, 31 de julio de 2020). Resultando así, una fuerza de trabajo inspectiva deficitaria para afrontar, de forma adecuada y oportuna, los problemas que se vienen suscitando en el panorama actual, situación que se agrava si advertimos que -como ya lo señaló el Sindicato Único de Inspectores de Trabajo de la SUNAFIL- la mitad de ellos son inspectores auxiliares; lo que viene siendo confirmado con las incorporaciones de inspectores auxiliares en los últimos concursos públicos de méritos realizados.

Así, la fiscalización pierde su papel de control en la vigilancia y del respeto a las normas laborales, enviando un mensaje a los empleadores de que, pueden incurrir en vulneraciones a los derechos

Sobre la situación estadística en general, cabe resalta la importante reflexión de Rendón (2018), quien señala: “El subdesarrollo del Perú se manifiesta también en la pobreza y el atraso intencional de los recuentos de datos fundamentales para conocer la marcha de la economía y otros aspectos de la vida social. Algunos siguen siendo secreto de Estado” (p. 349).

⁵ En lo referido a los topes, el art. 39 de la Ley N° 28806 (22/07/2006) señala lo siguiente: “Las infracciones detectadas son sancionadas con una multa máxima de: a) Doscientas unidades impositivas tributarias (UIT), en caso de infracciones muy graves, b) Cien unidades impositivas tributarias (UIT), en caso de infracciones graves, y c) Cincuenta unidades impositivas tributarias (UIT), en caso de infracciones leves. La multa máxima por el total de infracciones detectadas no podrá superar las trescientas unidades impositivas tributarias (UIT) vigentes en el año en que se constató la falta”; en relación a la reducción de las multas, en el art. 40 de la Ley N° 28806 (22/07/2006) señala: “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, y b) Al cincuenta por ciento (50%) de la suma originalmente impuesta cuando, resuelto el recurso de apelación interpuesto por el sancionado, éste acredita la subsanación de las infracciones detectadas dentro del plazo de diez (10) días hábiles, contados desde el día siguiente de su notificación”. De esta forma, se verifican atenuación de las multas que pueden operar antes de la sanción correspondiente.

⁶ El art. 17.3 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR (29/10/2006), señala la posibilidad de que, ante las sanciones de infracción a la labor inspectiva, estas puedan reducirse en 90%.

de los trabajadores (o inclusive contra la propia labor inspectiva) y que no serán pasibles de recibir una sanción económica que los conmine a respetar las normas laborales sino, simplemente, serán sujeto a recomendaciones, asesorías y consejos. Por ello, Gómez (2017), analizando algunos casos emblemáticos de infracciones ligadas a hostilizaciones sindicales, afectación económica de los trabajadores y atentados contra la seguridad y salud en el trabajo, ha señalado que, las empresas prefieren pagar las multas millonarias a enmendar su conducta de incumplimiento y, por el contrario, buscan persistir y reiterarla ante la amenaza que representa la posibilidad de la sindicalización de sus trabajadores o la reparación de los daños ocasionados por los riesgos profesionales (pp. 909-914).

Para inicios del 2021, casi todas las medidas han sido levantadas salvo algunas restricciones, adoptándose un nivel de alerta para ir, progresivamente, levantando la cuarentena a nivel nacional. Desde luego, todo ello ha implicado continuar con las medidas de prevención de contagios ante la COVID-19 y los procesos de vacunación masiva a la población.

De esta forma, para julio del 2021, las cifras de solicitudes de suspensión perfecta de labores (o ceses colectivos) aumentaron a 42 mil, abarcando a un total de 304 mil trabajadores (MTPE, 2 de julio del 2021). Lo que dificulta y agrava la situación de la inspección laboral. Sin embargo, a través del art. 2 del Decreto De Urgencia N° 087-2021 (16/09/2021) se señaló que, las medidas de suspensión perfecta de labores (o ceses colectivos) regirían hasta el 2 de octubre de 2021. De esta forma, aquella fecha representó el límite para solicitar suspensión perfecta o de prorrogarlas, poniéndose un tope a la situación ya devastadora para los inspectores, quienes se encontraron (y encuentran) imposibilitados de atender en el tiempo y modo respectivo las denuncias provenientes de la suspensión perfecta de labores.

Otro aspecto delicado es el tema sobre el acoso y hostigamiento laboral en los centros de trabajo. SUNAFIL informó que, del 15 de marzo hasta fines de diciembre del 2020, recibió 780 denuncias, mientras que, de enero a febrero de este 2021, registró 159 denuncias. Por otra parte, desde el 15 de marzo del 2020 hasta febrero del 2021, SUNAFIL orientó a 1,627 trabajadores y empleadores respecto a la prevención y sanción del hostigamiento sexual en el ámbito laboral, a través de 36 capacitaciones realizadas en diferentes regiones del país. De manera similar, se respondió a 254 consultas sobre la materia, a través de su aplicativo web (SUNAFIL, 27 de febrero de 2021).

A finales de septiembre del 2021, SUNAFIL (2021), en su tercer balance trimestral sobre su gestión fiscalizadora, ha informado lo siguiente:

La SUNAFIL al tercer trimestre del 2021 ejecutó 6,168 Orientaciones, lo cual representa el 9% del total de intervenciones, 1,832 Asistencias Técnicas, lo que representa el 2% de las Intervenciones y 63,491 fiscalizaciones, es decir el 89% del total de intervenciones. [Precisando este último] Hasta el tercer trimestre del año 2021, el 63% de las inspecciones se originaron por denuncias y el 37% por operativos, respecto al resultado de estas, el 65% terminaron en informe y el 35% en actas de infracción (p. 2).

Su informe nos genera dos observaciones: 1) la crisis pandémica ha hecho heredar un conflicto en la aplicación de las normas laborales al punto de que se advierte un aumento en los operativos en relación al 2020, los cuales pueden ser explicados por el uso de medios tecnológicos pero se

mantiene la actuación reactiva de la fiscalización, y 2) producto de lo anterior, las actas de infracción han aumentado relativamente en comparación al 2020, lo que se debería a la alarmante situación de las condiciones de salud en el trabajo, las cuales, se han visto enfrentadas a la pandemia, de ahí su interés en su fiscalización; sin embargo, se mantiene dominante la finalización de la actuación inspectiva con los informes, que como señalamos *at supra*, sigue confirmando la poca o nula labor de policía que significaría la fiscalización y su tolerancia al incumplimiento de las normas laborales, lo que en periodo de la pandemia, la atenuación de las multas, resulta más grave.

Ante todo este panorama de la labor inspectiva, el gobierno no sólo abstrayeran la situación real de las autoridades inspectivas de trabajo, quienes, no tenían (ni tienen) la capacidad orgánica, económica ni administrativa para atender dichos pedidos, más aún, si los conflictos sociales estaban en aumento; por lo que resultaba irrisorio sostener que el silencio positivo buscaba una suerte de “facilidad” en el desenvolvimiento de derechos sustantivos o en la agilización de las decisiones administrativas, pues, lo real era que se facilitaba la imposición de la libertad de empresa (derecho sustantivo único) del gran capital para justificar su necesidad de ceses colectivos, pero además, favorecía la no interrupción del proceso de rentabilidad de capital en condiciones de competencia muy adversas. Así, la normativa laboral encubre una real necesidad del gran capital para extinguir las relaciones laborales, la cual se ve facilitada por la inoperancia estructural fomentada en las instituciones fiscalizadoras de nuestro país.

En síntesis, podemos señalar que, la labor inspectiva se encuentra caracterizada por: 1) su actuación reactiva, ya que se reacciona sólo ante las denuncias asignadas y no como función promotora del Estado, 2) condiciones precarias para ejercer la inspección, teniendo una cantidad ínfima para enfrentarse ante, durante y después del aislamiento social obligatorio, sin poder garantizar las condiciones óptimas de seguridad y salud en el trabajo, 3) la labor de policía de la fiscalización resulta relativizada pues, por un lado, no sólo se pueden atenuar las sanciones económicas sino que, incluso, aquellas que afectan el desarrollo propio de las labores inspectivas, y por el otro lado, se advierte que, se tiende a generar una práctica fiscalizadora en la que domina la emisión de informes ligados a recomendaciones, asesorías y consejos a los empleadores por la vulneración de las normas laborales.

Esto expresa, un ámbito más, del conflicto en la inaplicación del Derecho del Trabajo por falta de sanciones adecuadas y rápidas, ya que:

No hay un imperativo categórico que constriña a cumplir la norma por la norma misma. La norma es jurídica porque tiene el respaldo de una sanción material para el infractor. La eficacia del derecho, es decir, la garantía de su cumplimiento cabal y oportuno, reside en la calidad, magnitud y celeridad de la sanción. Si ésta falla, por cualquiera de los elementos indicados, la norma no se aplica; o es infringida si la ventaja obtenida con ello es mayor que el daño ocasionado por la sanción. Tal lo que sucede con numerosas normas laborales. Gran parte de ellas sólo están respaldadas con pequeñas multas, desproporcionadas en relación a la gravedad de las infracciones, o cuyo monto queda librado al arbitrio de funcionarios debilitados por las presiones jerárquicas o políticas, o anulados por la

corrupción; multas, por lo demás condicionadas a dificultades procesales o condonadas, de cuando en cuando, por decretos o leyes (Rendón, 2007, pp. 58-59)

Todo ello expresa una estructura subdesarrollada de la superestructura fiscalizadora de las normas laborales, lo que debe ser evaluado al momento de comprender dicha labor. Por ello, resulta fundamental realizar variaciones de fondo en la estructura que permitan dar un viraje a la labor inspectiva y la convierta en una actuación policial con una clara señal ante la población: ser guardianes del respeto de las normas laborales ante la vulneración en el que incurran los empleadores, maximizando el goce pleno y efectivo de los derechos y beneficios sociales que se encuentran en dichas normas, más aún, en un contexto pandémico, donde reina el desempleo y la precariedad laboral.

3.2. LA INSPECCIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

En este acápite estableceremos los aspectos determinantes que configuran la actuación inspectiva, para ello, debemos señalar que, esta se encuentra regulado por la Ley N° 28806 (22/07/2006) titulada: “Ley General de Inspección del Trabajo” (LGIT), asimismo, tenemos el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (RLGIT), aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2006-TR (29/10/2006).

Además de aquella base normativa, en determinadas partes haremos referencia a la Ley N° 29783 (20/08/2011), titulada: “Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo” (LSST), así como al Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (RLSST), aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2012-TR (25/04/2012).

Resulta importante también señalar la Ley N° 29981 (15/01/2013) que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), asimismo, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2013-TR (7/08/2013) y el Reglamento del Sistema de Inspección del Trabajo (RSIT), aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-TR (06/03/2017).

Estas normativas citadas serán fundamental para ir especificando el procedimiento inspectivo sobre la seguridad y salud en el trabajo que, a continuación, desarrollaremos.

3.2.1. DEFINICIÓN

La definición legal de la inspección del trabajo es la siguiente:

Es el servicio público que se encarga permanentemente de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan, orientar y asesorar técnicamente en dichas materias; así como, de conciliar administrativamente en las materias que correspondan, y teniendo en cuenta el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo (art.1, LGIT).

La inspección del trabajo supone el actuar para controlar y vigilar el cumplimiento de las normas laborales con el objetivo de permitir el goce pleno de los derechos sociales de los trabajadores. Su incumplimiento por parte del empleador exige que el trabajador denuncie por los canales

respectivo (lo que hoy se ve propiciado vía virtual) para obtener una respuesta de la institución fiscalizadora, sea a través de orientaciones, asesoría, conciliación o actuaciones inspectivas, tomando en cuenta el Convenio N° 81 de la OIT.

En lo que se refiere al Convenio N° 81 de la OIT, su art. 3 señala también algunas características referidas a la inspección:

1. El sistema de inspección estará encargado de: a) 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 las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones; b) Facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales; c) Poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.
2. Ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales o perjudicar, en manera alguna, la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores.

Como se advierte, la OIT establece además de velar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia laboral, las acciones de asesoría e emisión de informes, sin mediar en la práctica concreta de los países subdesarrollados y sin darle jerarquización a cada uno de dichas actividades que debe desarrollar la inspección, así, se advierte que, la generalización termina siendo un marco abstracto que no garantiza la función principal de la institución inspectiva. Lo que se extrae, también de la norma internacional, es que, se debe procurar no entorpecer el actuar de la fiscalización, lo que, como señalamos *at supra*, se ve afectada en nuestra legislación a causa de la relativización de las sanciones impuestas a causa de la propia labor de fiscalización y su estructura deficiente.

Por otro lado, teniendo en cuenta que la inspección del trabajo debe buscar que se haga efectivo el fin protector del Derecho del Trabajo (del que el Estado es garante y responsable y, por ende, todas sus instituciones y funcionarios a su cargo), se podrá definir a la inspección del trabajo como: “a) Un medio de control del cumplimiento de las normas laborales; b) Un medio de prueba del que las partes pueden prevalerse; y c) Un instrumento fundamental para la prevención de conflictos, en la medida en que su práctica oportuna y periódica permite señalar las deficiencias en los centros de trabajo y las infracciones a la normativa” (Rendón, 2015, p. 167).

La institución inspectora adquiere una vital importancia, en cuanto a dar pleno goce y efectividad de los derechos laborales y de la seguridad social que se encuentran adheridos en las normas de trabajo, sin descartar aquellos que surgen dentro de las relaciones laborales debido a su interacción o de la práctica concreta de los trabajadores y/o empleadores; además, la inspección del trabajo realiza un conjunto de actos específicos tendientes a evaluar las causas y efectos de los conflictos que han hecho surgir el incumplimiento de las normas de trabajo, estableciéndose

un procedimiento inspectivo que habilita, principalmente, al trabajador a denunciar los actos de incumplimiento de su empleador. Todo ello atenúa las contradicciones entre los sujetos de la relación laboral, pues, de lo que se trata -en las condiciones en que se encuentra la inspección laboral-, es de encausar los conflictos diversos que no necesariamente llevan a la sanción como producto de la inspección, sino a recomendaciones, asesorías y consejos a los empleadores por la vulneración de las normas laborales.

3.2.2.FINALIDAD

La finalidad de la inspección del trabajo estará vinculada al cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales, referidas a la micro, pequeña, mediana y gran empresa, además de asumir la posibilidad de orientación, asistencia técnica y conciliación administrativa (art. 3, LGIT). A continuación, detallamos dicha finalidad en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Finalidad de la Inspección del Trabajo

Tipos de finalidad	Descripción	
	Ámbito	Aspectos
De vigilancia y exigencia del cumplimiento	Ordenación del trabajo y relaciones sindicales	<ul style="list-style-type: none"> — Derechos fundamentales en el trabajo — Normas en materia de relaciones laborales individuales y colectivas. — Normas sobre protección, derechos y garantías de los representantes de los trabajadores en las empresas.
	Prevención de riesgos laborales.	<ul style="list-style-type: none"> — Normas en materia de prevención de riesgos laborales. — Normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en dicha materia.
	Empleo y migraciones.	<ul style="list-style-type: none"> — Normas en materia de colocación y empleo. — Normas relativas a migraciones laborales y trabajo de extranjeros. — Normas sobre empresas de intermediación laboral.
	Promoción del empleo y formación para el trabajo.	Normas relativas a la promoción del empleo y la formación para el trabajo.
	Trabajo Infantil.	Normas sobre trabajo de los niños, niñas y adolescentes.
	De las prestaciones de salud y sistema previsional.	<ul style="list-style-type: none"> — Normas referidas al sistema nacional de pensiones, al sistema privado de pensiones y al régimen de prestaciones de salud — Normas referidas al Sistema Privado de Pensiones
	Trabajo de personas con discapacidad.	Normas referidas a la promoción e incentivos para el empleo de personas con discapacidad, así como la formación laboral de personas con discapacidad y al cumplimiento de las cuotas de empleo público que la ley reserva para ellas.

De orientación y asistencia técnica.	<ul style="list-style-type: none"> — 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. — Informar a las autoridades competentes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y de los Gobiernos Regionales sobre los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales ocurridos. — Informar, orientar y colaborar con otros órganos del Sector Público respecto a la aplicación del Ordenamiento Jurídico Sociolaboral. — Emitir los informes que soliciten los órganos judiciales competentes, en el ámbito de las funciones y competencias de la Inspección del Trabajo. — Colaboración institucional, de conformidad con los términos establecidos por los Convenios que sean suscritos por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo con otras Instituciones.
De conciliación administrativa	<ul style="list-style-type: none"> — La conciliación administrativa de conflictos laborales se aplica con carácter obligatorio, como acción previa al inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias a mérito de las denuncias que son presentadas por los trabajadores, y respecto a incumplimientos cuyos efectos sean subsanables, los que son determinados mediante Reglamento.

Resulta importante resalta que, la finalidad, tal y como venimos señalando *at supra*, por la que se erige la función fiscalizadora es la de vigilancia y exigencia del cumplimiento, esta es la real esencia de esta institución. En lo que se refiere al asesoramiento y conciliación, estos ámbitos, en la práctica, desnaturalizan los objetivos por los que se erige dicha institución, razón por la cual, aquellas, bien podrían ser parte del proceso *in situ* de la inspección (cuya fuerza de trabajo es muy diminuta), concentrando y economizando el procedimiento para ubicarla en función de la actividad inspectiva, con el objetivo de promover la función policial de la vigilancia del cumplimiento de las normas laborales y, en consecuencia, la sanción respectiva, que es lo que *debería* ser la práctica principal, pues, como vimos, la gran mayoría de los procesos fiscalizadores terminan en informes.

3.2.3.FUNCIONES

Las funciones generales de la fiscalización son las que señalamos a continuación (art. 4, Ley N° 29981):

- a) Supervisar el cumplimiento de la normativa sociolaboral, ejecutando las funciones de fiscalización dentro del ámbito de su competencia.
- b) Aprobar las políticas institucionales en materia de inspección del trabajo, en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales.
- c) Formular y proponer las disposiciones normativas de su competencia.
- d) Vigilar y exigir el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y las condiciones contractuales, en el orden sociolaboral, que se refieran al régimen de común aplicación o a regímenes especiales.
- e) Imponer las sanciones legalmente establecidas por el incumplimiento de las normas sociolaborales, en el ámbito de su competencia.
- f) Fomentar y brindar apoyo para la realización de actividades de promoción de las normas sociolaborales, así como para el desarrollo de las funciones inspectivas de orientación y asistencia técnica de los gobiernos regionales.
- g) Prestar orientación y asistencia técnica especializada dentro de su ámbito de competencia.
- h) Ejercer la facultad de ejecución coactiva, respecto de las sanciones impuestas en el ejercicio de sus competencias.
- i) Vigilar y exigir el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y las condiciones contractuales en el régimen laboral privado, en el orden sociolaboral.

En caso de los trabajadores que prestan servicios en entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, la SUNAFIL coordina con la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

j) Suscribir convenios de gestión con los gobiernos regionales en materia de su competencia.

k) Otras funciones que le señala la ley o que le son encomendadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo dentro de su ámbito de competencia.

En lo referido a las funciones específicas que la normativa de la seguridad y salud en el trabajo ha determinado para el sistema inspectivo, se ha señalado lo siguiente (art. 95, LSST):

— El Sistema de Inspección del Trabajo, a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, tiene a su cargo el adecuado cumplimiento de las leyes y reglamentos relativos a la seguridad y salud en el trabajo, y de prevención de riesgos laborales.

— La inspección del trabajo está encargada de vigilar el cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan, de orientar y asesorar técnicamente en dichas materias, y de aplicar las sanciones establecidas en la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

Como se advierte, la función de la inspección al vigilar el cumplimiento de las normas de la seguridad y salud en el trabajo abarcará la protección de la vida y la salud del trabajador que se puedan erigir en los programas y planes que el empleador implemente.

Además, como se busca vigilar el cumplimiento de las normas laborales (en su sentido más general del término), la seguridad y salud deben ser sopesadas en cuanto a las normas contractuales y la aplicación de los derechos laborales (v.g. contratos estables, remuneración adecuada, prohibición de las subcontrataciones, etc.) a fin de hacer integral la fiscalización, pues de nada sirve vigilar parcelas normativas evadiendo la realidad de la integridad del sistema normativo laboral, pues, esta encuentra conexiones entre cada dispositivo y unas influyen en otras para su existencia.

3.2.4. ÁMBITO DE APLICACIÓN

La fiscalización laboral encuentra, en nuestra legislación, el siguiente campo de aplicación (art. 4, LGIT):

1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada.
2. Los vehículos y los medios de transporte en general, en los que se preste trabajo, incluidos los buques de la marina mercante y pesquera cualquiera sea su bandera; los aviones y aeronaves civiles, así como las instalaciones y explotaciones auxiliares o complementarias en tierra, para el servicio de aquellos.
3. Los puertos, aeropuertos, vehículos y puntos de salida, escala, destino, en lo relativo a los viajes de migraciones laborales.
4. Las entidades, empresas o cooperativas de trabajadores que brinden servicios de intermediación laboral.
5. Los domicilios en los que presten servicios los trabajadores del hogar, con las limitaciones a la facultad de entrada libre de los inspectores, cuando se trate del domicilio del empleador.
6. Los lugares donde se preste trabajo infantil.

Como observamos, la lista puede que se presente como una manifestación amplia de los sectores sobre el que recae la acción fiscalizadora, sin embargo, se advierte del primer numeral que este se limita a los trabajadores cuyo régimen laboral sea el de la actividad privada, dejando de lado a la totalidad de trabajadores cuyo régimen sea el del sector público (v.g. aquellos contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo 276, Ley N° 30057 y Decreto Legislativo N° 1057)

Esta situación de desprotección se viene convalidando y confirmando en la actualidad. Una posibilidad remota de ir contra dicha tendencia representó la promulgación de la Ley N° 31131 (9/03/2021), que estableció la fiscalización de los trabajadores sujetos al Contrato Administrativo de Servicios (CAS)⁷ a cargo de la SUNAFIL (primera disposición complementaria final), norma que representó un avance relativo, pues, más de trece años después de haber sido promulgado el régimen CAS, se comprendió, bajo la actuación inspectiva, a dicho sector, cuya situación de inestabilidad laboral contribuye, de forma determinante, a la generación de los riesgos profesionales; además, dicho sector tiene que soportar las relaciones de poder sobre el que se determina la renovación de sus contratos; todo lo cual hace surgir la necesidad de proteger, reforzadamente, su seguridad y salud en el trabajo. Sin embargo, esta protección fue recientemente declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional, volviéndose así a la desprotección, entre otros aspectos, de la seguridad y salud en el trabajo de estos trabajadores.

La aquiescencia y tolerancia -por parte del Estado en colusión con sus instituciones- ante el incumplimiento de las normas de la seguridad y salud en el trabajo, es una constante en nuestro país y que, cuando se trata de atender la situación precaria de los trabajadores del sector público, todas las instituciones intervienen, deliberadamente, para hacer prevalecer el *statu quo*, entre otros, de la precariedad de las condiciones laborales en que dicho sector se encuentran y, en consecuencia, promueven una política de inseguridad y enfermedad que fortalecen los riesgos profesionales a los que se exponen.

3.2.5.EL PROCEDIMIENTO INSPECTIVO

3.2.5.1. ACCIONES PREVIAS AL INICIO DE LAS ACTUACIONES INSPECTIVAS DE INVESTIGACIÓN O COMPROBATORIAS

El procedimiento inspectivo tiene un conjunto de pasos sobre los cuales, se busca obtener una actuación inspectiva que permita obtener una sanción futura y predecible contra el empleador por el incumplimiento de las normas de trabajo. Sin embargo, las denuncias recibidas, son

⁷ Esta norma tiene sus antecedentes en el régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 1057 (28/06/2008) o CAS, que otorgaba algunos derechos disminuidos en comparación al régimen general para justificar la contratación a tiempo fijo en el Estado y, con ella, fomentar la inestabilidad laboral, todo lo cual subordina la lógica de la contratación a criterios subjetivos (v.g. prebendas, favores políticos, *lobby*, etc.). La justificación de la clase dominante era señalar que “al menos tenían algo”, es decir, justificaban la precariedad laboral con precariedad laboral “atenuada”. Posteriormente, dicho régimen fue convalidado por el Tribunal Constitucional, que en su sentencia en el Exp. N° 00002-2010-PI/TC (31/08/2010) señaló que el CAS debe entenderse como un régimen "especial" de contratación laboral aplicado al sector público, el que resulta compatible con el marco constitucional. La Ley 29849 (6/04/2012), estableció como objetivo la eliminación progresiva del régimen CAS (art. 1) y trató de equiparar sus derechos y beneficios sociales con el régimen general pero manteniendo la inestabilidad laboral sujeto a la renovación arbitraria (art. 10); en lo real, dicha norma mantuvo un régimen exclusivo a favor del Estado para obtener fuerza de trabajo a su absoluta disposición y reforzando las lógicas clientelares que sobre ella se erigen.

derivadas, conforme a sus características y grado de conflictividad, hacia las denominadas *acciones previas al inicio de las acciones inspectivas o comprobatorias* del incumplimiento de las normas sociolaborales para que sean atendidas. Dichas acciones previas se definen de la siguiente forma:

Actividades o diligencias presenciales y/o virtuales que, según el caso, pueden realizarse antes del inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias, a fin de vigilar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, mediante la verificación o constatación de hechos y/o documentos, conciliación administrativa, entre otras conductas. Estas acciones son realizadas por el personal que la autoridad inspectiva de trabajo competente designe (art. 1, LGIT).

En la ejecución de las acciones previas, se verifica el uso intensivo de las de tecnologías de la información y comunicación para evitar el contagio de los trabajadores inspectores. Estas acciones representan un filtro que han atenuado el carácter policial de la fiscalización y han buscado advertir al empleador de abstenerse a continuar con su actuación vulneradora. Desde luego, dicha advertencia se pone en el balance costo-beneficio económico y político del empleador de abstenerse o no y le otorga tiempo para replantear su estrategia de vulneración de las normas laborales.

Estas actividades previas a las acciones inspectivas o comprobatorias las encontraremos en tres ámbitos, veamos:

Cuadro 2: Acciones previas al inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias

Ámbito	Descripción
Módulo de Gestión de cumplimiento (MGC) [Resolución De Superintendencia N° 204-2020-SUNAFIL que aprueba la Versión 4 de la Directiva N° 002-2017-SUNAFIL/INII]	<ul style="list-style-type: none"> — Mediante el MGC se realiza una verificación presencial o virtual de los hechos denunciados, siempre y cuando exista verosimilitud en los hechos denunciados o no se trate de la vulneración de derechos fundamentales, o de situaciones o hechos que puedan poner en riesgo la vida o la seguridad y salud del denunciante o de las personas involucradas, o exista o se pueda establecer un peligro o un riesgo mayor de afectación al denunciante en la tramitación de la gestión del cumplimiento. — Entre las denuncias que se pueden tramitar mediante el MGC están aquellas denuncias laborales que reúnan las condiciones siguientes: <ol style="list-style-type: none"> 1. Que la documentación presentada acredite la existencia del vínculo laboral o de la modalidad formativa. 2. Que las materias denunciadas o presuntas infracciones sean subsanables, no se trate de la vulneración de derechos fundamentales o de situaciones que puedan poner en riesgo la vida o la seguridad y salud del denunciante. 3. Que los hechos denunciados formen parte del listado de materias sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo que no se consideren complejas.
La conciliación (art. 3, LGIT)	<ul style="list-style-type: none"> — La conciliación administrativa de conflictos laborales se aplica con carácter obligatorio, como acción previa al inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias a mérito de las denuncias que son presentadas por los trabajadores, y respecto a incumplimientos cuyos efectos sean subsanables, los que son determinados mediante Reglamento. — La función de conciliación administrativa es desarrollada por personal que integra el Sistema de Inspección del Trabajo y que cuenta con los requisitos establecidos en el Reglamento, el cual guarda la debida reserva sobre la información obtenida en el ejercicio directo de la función de conciliación administrativa. — El Acta de Conciliación Administrativa consta por escrito, es refrendada por el personal que realiza la función de conciliación administrativa en el Sistema de Inspección del Trabajo y constituye título ejecutivo, siempre que cuente con acuerdo total o parcial. — En caso de no producirse un acuerdo conciliatorio entre las partes, se da inicio a la generación de la orden de inspección para la fiscalización respectiva.

	<ul style="list-style-type: none">— El plazo de caducidad y prescripción en materia laboral, se suspende a partir de la fecha en que se da inicio a la Audiencia de Conciliación Administrativa y hasta la fecha en que concluya la acción previa de conciliación administrativa.— La función de conciliación administrativa por parte del personal que integra el Sistema de Inspección del Trabajo se desarrolla sin perjuicio de las facultades atribuidas a otros órganos de la Administración Pública en los distintos niveles de gobierno y a los órganos instaurados por los sistemas de solución de conflictos laborales basados y gestionados en base a la autonomía colectiva.
Asistencia técnica	A través de esta, se brindan las recomendaciones de subsanación o corrección, las mismas que deben implementarse en un plazo razonable y proporcional según el caso concreto, siendo objeto de seguimiento por el referido sistema, bajo el apercibimiento de iniciar las actuaciones inspectivas de fiscalización correspondientes.

De esta forma detallada, describimos las acciones que, previo a la actuación inspectivas, se deberán realizar y a partir de ella, evaluar el conflicto e iniciar el procedimiento en concreto.

3.2.5.2. ACTUACIONES DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Las actuaciones inspectivas del trabajo se inician ante el fracaso de las acciones previas o, dada la gravedad del conflicto a fiscalizar, no sea conveniente proceder por las vías previas y, en consecuencia, sea necesario recurrir inmediatamente a la inspección del trabajo. A continuación, desarrollamos el contenido de dicho procedimiento.

A) CONCEPTO

En lo que se refiere a las actuaciones inspectivas o comprobatorias que buscan promover la vigilancia del cumplimiento de las normas laborales, se conceptualizan, legalmente, de la siguiente manera:

Las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias de la Inspección del Trabajo son diligencias previas al procedimiento sancionador en materia sociolaboral, cuyo inicio y desarrollo se rige por lo dispuesto en las normas sobre Inspección del Trabajo, pueden desarrollarse de manera presencial y/o a través de medios de sistemas de comunicación electrónica, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación (virtual) (art. 10, LGIT).

Las actuaciones inspectivas, al ser las acciones principales por las que se erige el sistema de inspección, representan un procedimiento de vigilancia sobre las normas laborales que el empleador haya vulnerado, con el objetivo de acumular información y corroborar la denuncia para emitir, posteriormente, las medidas respectivas. Esto se ha visto favorecido por el uso de medios virtuales y tecnologías para llevar a cabo dichos procedimientos.

B) ORIGEN DE LA ACTUACIÓN INSPECTIVA

El origen de las actuaciones inspectivas representa la fase inicial por el que se movilizará a los trabajadores inspectores para ir en búsqueda de la corroboración de los hechos denunciados. Para que esto suceda y se proceda con dicho actuar, se tendrá que encontrar en alguna de las siguientes causas (art. 12, RLGIT):

- a) Por orden de las autoridades competentes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o de los órganos de las Administraciones Públicas competentes en materia de inspección del trabajo.
- b) A solicitud fundamentada de otro órgano del Sector Público o de cualquier órgano jurisdiccional, en cuyo caso deberán determinarse las actuaciones que se interesan y su finalidad.
- c) Por denuncia.

- d) Por decisión interna del Sistema de Inspección del Trabajo.
- e) Por iniciativa de los inspectores del trabajo, cuando en las actuaciones que se sigan en cumplimiento de una orden de inspección, conozcan hechos que 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, en las actuaciones de información y asesoramiento técnico sobre el adecuado cumplimiento de las normas.

En cada supuesto, se establece que, los sujetos referidos, al accionar, ante la institución fiscalizadora, su petición o denuncia, generará la orden designando al inspector o equipo de inspección del trabajo respectivo para llevar a cabo la actuación inspectiva. Debe señalarse que, las denuncias por parte de los trabajadores pueden adoptar un carácter anónimo, además, lo fundamental es que dicho acto sea apoyado por el sindicato, pues, una actuación colectiva tiene más contundencia y visión de estrategias y tácticas al momento en que el conflicto llegue a su plenitud; así, se puede evitar las represalias y conseguir un ambiente laboral libre de amenazas que afecten la salud mental del trabajador.

C) MODALIDADES DE LAS ACTUACIONES INSPECTIVAS DE INVESTIGACIÓN O COMPROBATORIAS

Una vez asignado el inspector o equipo de inspección del trabajo, se da inicio a las actuaciones inspectivas de investigación y corroboración, ante lo cual, se observan las siguientes modalidades (art. 12, RLGIT):

Cuadro 3: Modalidades de actuaciones inspectivas

Modalidades	Descripción
Visita de inspección a los centros y lugares de trabajo	Se realiza sin necesidad de previo aviso, por uno o varios inspectores del trabajo y puede extenderse el tiempo necesario. Asimismo, podrá efectuarse más de una visita sucesiva.
Comparecencia para aportar documentación y/o efectuar aclaraciones	Exige la presencia del sujeto inspeccionado ante el inspector del trabajo, en la oficina pública que se señale, para aportar la documentación que se requiera en cada caso y/o para efectuar las aclaraciones pertinentes. El requerimiento de comparecencia se realiza conforme a lo previsto en los artículos 69 y 70 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.
Comprobación de Datos o antecedentes que obren en bases de datos del Sector Público	Verificación de datos o antecedentes que obran en las dependencias del Sector Público. A tal fin, la Inspección del Trabajo puede acceder a dicha información, compararla, solicitar antecedentes o la información necesaria para comprobar el cumplimiento de las normas sociolaborales materia de verificación. Cuando del examen de dicha información se dedujeran indicios de incumplimientos, debe procederse en cualquiera de las formas señaladas con anterioridad, para completar las actuaciones inspectivas de investigación.
Requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica	Las actuaciones inspectivas de investigación pueden realizarse a través del requerimiento de información utilizando las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) habilitadas para evitar el contagio de la Covid-19, que permitan el envío y acuse de recibo, registro, grabación, impresión o notificación del requerimiento realizado y la respectiva respuesta del empleador por tales medios.

Las modalidades de las actuaciones inspectivas pueden servirse de la comunicación electrónica o de visitas a los centros de trabajo del denunciante, como estrategia principal, para acometer con éxito su labor, además, cualquiera sea las modalidades que se ejerzan, estas pueden complementarse con la ejecución de otras durante la ejecución de dicho procedimiento (art. 12.2, RLGIT). De esta forma, se busca equilibrar las actuaciones que pueden señalarse en la orden de

inspección con las modalidades necesarias que puedan requerir la práctica concreta del fiscalizador, con el objetivo de obtener la certeza o no de la vulneración de la normativa laboral.

3.2.5.3. PLAZOS

Como ya indicamos, las actuaciones inspectivas se generan por la orden de inspección que designa al inspector o equipo de inspección del trabajo respectivo. Una vez recibida la orden de inspección, se tiene los siguientes plazos (art. 9, RLGIT).

- a) De manera general, las actuaciones inspectivas se deben iniciar en un plazo máximo de *diez días hábiles* desde que es recibida la orden de inspección, salvo caso fortuito o fuerza mayor debidamente acreditada.
- b) En los casos de despido arbitrario, accidente de trabajo, huelgas o paralizaciones, cierre de centro de trabajo, suspensión de labores, terminación colectiva de los contratos de trabajo, entre otras materias que requieran de una urgente e inmediata intervención de la inspección del trabajo se inicia las actuaciones inspectivas *en el día de recibida la orden* de inspección o desde que se tome conocimiento del hecho.

En lo que se refiere a la actuación inspectiva, una vez iniciada (y ya no sólo recibida) se computará el siguiente plazo bajo las siguientes formas (art. 13.3, RLGIT):

- Las actuaciones de investigación o comprobatorias deben realizarse en el plazo señalado en las órdenes de inspección. *El plazo máximo de treinta (30) días hábiles* se computa desde la fecha en que se inicien las actuaciones inspectivas.
- En el caso de accidente de trabajo seguido de muerte del trabajador, las actuaciones de investigación o comprobatorias deben culminar en *un plazo máximo de diez (10) días hábiles* (contado también desde el inicio de las actuaciones inspectivas), prorrogables por única vez hasta por el mismo plazo.

En condiciones normales, el inspector puede, dada las características del conflicto, solicitar un mayor tiempo para adoptar otras modalidades de actuación, entonces, deberá tener en cuenta lo siguiente (13.4, RLGIT):

- La prórroga del plazo para el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias, autorizada conforme a lo previsto en la Ley, *se puede efectuar una sola vez y por el plazo máximo de treinta (30) días hábiles*, debiendo notificarse dicha ampliación al sujeto inspeccionado hasta el día hábil anterior al vencimiento del plazo original.

En síntesis y en condiciones normales, se tiene que, una vez recibida la orden de inspección, el fiscalizador tiene 10 días hábiles como máxima para dar inicio a las actuaciones de investigación o comprobatorias. Una vez iniciada dichas actuaciones se las debe desenvolver en el tiempo señalado en la propia orden de inspección, en su defecto, tendrá 30 días hábiles como máximo para concluir, dicho plazo se computa desde que dio inicio a las actuaciones de investigación o comprobatorias. Posterior a ello, tiene la posibilidad, por única vez, de solicitar una prórroga de máximo 30 días hábiles para concluir definitivamente.

Lo que debe llamar la atención es que, ante la denuncia que pueda ser realizada por las organizaciones sindicales o el trabajador, no existe un plazo específico para que se genere la orden y, en consecuencia, se inicie las actuaciones de investigación o comprobatorias para obtener una sanción, sino que, las denuncias tienen que pasar por el embrollado camino de las acciones

previas, estancándose en estas al punto de que, no exista un límite razonable de tiempo y se desborde los plazos establecidos que se ha fijado para todo el procedimiento inspectivo (v.g. treinta días). Esta situación es similar cuando se analiza la denuncia que tenga como fin único generar la orden de inspección designando al inspector o equipo de inspección del trabajo respectivo (sin que se pretenda pasar por las acciones previas dada las características del conflicto) y se establezca la sanción correspondiente, la cual, también no encuentra un plazo concreto, razón por la que pueden mediar disímiles criterios y arbitrariedades tendientes a dilatar el procedimiento. Lo que se observa es que, los plazos empiezan después de emitida la orden que designa al inspector o equipo de inspección del trabajo respectivo y no desde la fecha de realización de la denuncia hasta la emisión de dicha orden.

3.2.5.4. MEDIDAS INSPECTIVAS

Una vez superado las actuaciones de investigación o comprobatorias, utilizando las modalidades descritas, en los plazos y modos señalado *at supra*, ahora deben evaluarse las medidas correspondientes como forma de atender a los corroborado en la denuncia realizada. Para ello se tendrá las siguientes medidas inspectivas (arts. 14-15, LGIT; arts. 7 y 13-14, RLGIT):

Cuadro 4: Medidas inspectivas

Medidas	Descripción
Las medidas de recomendación y asesoramiento técnico	Son medidas de orientación relacionadas con el cumplimiento de las normas sociolaborales. Las actuaciones de consulta o de asesoramiento técnico, se desarrollan mediante visitas a los centros y lugares de trabajo o mediante la presencia de los sujetos objeto de la actuación al local público que determine la Autoridad Competente de las Inspecciones del Trabajo.
Las medidas inspectivas de advertencia y requerimiento	Son diligencias previas al procedimiento sancionador, que se efectúan de oficio por la Inspección del Trabajo para comprobar si se cumplen las disposiciones vigentes en materia sociolaboral y, en caso de contravención, adoptar las medidas que procedan en orden a garantizar o promover su cumplimiento. 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. Cuando el inspector detecte medidas insubsanables, no se emitirá medidas de requerimiento.
Cierre temporal del área de una unidad económica o una unidad económica, paralización y/o prohibición inmediata de trabajos o tareas	Cuando los inspectores comprueben que la inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales implica, a su juicio, un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores pueden ordenar la inmediata paralización o la prohibición de los trabajos o tareas. En caso se haya producido el accidente mortal de algún trabajador en el centro de trabajo, el inspector encargado de las actuaciones inspectivas puede ordenar inmediatamente el cierre temporal del área de una unidad económica o una unidad económica, por el plazo máximo de duración de las actuaciones inspectivas, conforme a los requisitos y procedimientos que se establezcan reglamentariamente. El cierre temporal del área de una unidad económica o una unidad económica y la paralización o prohibición de trabajos se entiende, en cualquier caso, sin perjuicio del pago de las remuneraciones y beneficios sociales que corresponden a los trabajadores durante los días de aplicación de la medida, y del cómputo de dichos días como efectivamente laborados para todos los efectos legales que correspondan. Durante el período de cierre temporal, paralización o prohibición de trabajos, el empleador no se encuentra facultado a otorgar vacaciones a los trabajadores. En el caso de paralización y/o prohibición inmediata de trabajos, se califica el nivel de riesgo, que implica la evaluación de los factores de probabilidad y severidad.

Requerimiento en caso de infracción (art. 101, LSST)	En las actuaciones de inspección que deriven en la aplicación de medidas de recomendación y asesoramiento técnico, de comprobarse la existencia de una infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo, se requiere al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas, y de las modificaciones necesarias en las instalaciones, en los equipos o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores.
Paralización o prohibición de trabajos por riesgo grave e inminente (art. 102, LSST)	En las actuaciones de inspección, cuando los inspectores comprueben que la inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales implica, a su juicio, un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores pueden ordenar la inmediata paralización o la prohibición de los trabajos o tareas, conforme a los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo. Las órdenes de paralización o prohibición de trabajos por riesgo grave e inminente son inmediatamente ejecutadas. La paralización o prohibición de trabajos por riesgo grave e inminente se entienden en cualquier caso sin perjuicio del pago de las remuneraciones o de las indemnizaciones que procedan a los trabajadores afectados, así como de las medidas que puedan garantizarlo.

Estas medidas deberán esbozar la tendencia sobre la que se llegará a las conclusiones de las actuaciones inspectivas, pues, a partir de ellas, se determinarán las consecuencias que permitirán ir abriendo paso, en cuanto el empleador persista a pesar de la evidente vulneración de la normativa laboral, al procedimiento sancionador.

3.2.5.5. MEDIDAS DE INSPECCIÓN ADOPTADAS POR LA PANDEMIA

El problema de la pandemia ha exigido al Estado realizar algunos ajustes a las actuaciones inspectivas para incidir, además de los problemas que ya tenían como carga común relacionados a la normativa laboral, los problemas ligados a la suspensión perfecta de labores (o ceses colectivos) y aquellos derivados de la exposición a la COVID-19. De esta forma, se han previsto medidas específicas para encuadrar el actuar del sistema inspectivo a los diversos lineamientos para la vigilancia, prevención y control de la salud de los trabajadores con riesgo de exposición a SARS-CoV-2 que se emitieron en nuestro país [v.g. Resolución Ministerial N° 972-2020/MINSA (29/11/2020)].

En ese sentido, se emitió la Resolución de Superintendencia N° 189-2021-SUNAFIL (29/06/2021), que aprobó la versión 3 del Protocolo N° 005-2020-SUNAFIL/INII, denominado “Protocolo sobre el ejercicio de la inspección del trabajo, dentro del marco de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria y Nacional por las graves circunstancias que afectan las actividades laborales y económicas a consecuencia del Coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional”. Desde este documento, podemos extraer dos importantes aspectos.

En primer lugar, dada la deficiente y precaria estructura económica y organizativa de la fuerza de trabajo inspectora para hacer frente a dicha problemática, se ha establecido un listado de acciones que los inspectores deben priorizar, los cuales son (Protocolo N° 005-2020-SUNAFIL/INII, p. 27):

- a) Accidentes de trabajo seguido de muerte.
- b) Verificación de hechos de despidos arbitrarios.
- c) Verificación de hechos sobre suspensión perfecta de labores prevista por el Decreto de Urgencia N° 038-2020.
- d) Liquidación o pago de beneficios sociales, que podrían incluir los conceptos de gratificación, bonificación, CTS y vacaciones, de acuerdo al régimen laboral que corresponda.
- e) Pago de remuneraciones.

- f) Verificación de la contratación de la póliza del seguro de vida en beneficio del trabajador, a partir del inicio de la relación laboral, de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 688, Ley de Consolidación de Beneficios Sociales; así como, normas modificatorias y complementarias.
- g) Prestación laboral para empleadores que desarrollan la producción de bienes o brindan servicios esenciales, así como, actividades no esenciales o adicionales no autorizadas o se encuentran comprendidas en la reanudación de labores, en concordancia con la Fase de Reanudación de Actividades correspondiente, durante el plazo de vigencia de la declaratoria de estado de emergencia nacional y emergencia sanitaria.
- h) Verificación de la aprobación e implementación del Plan para la vigilancia, prevención y control de COVID-19 en el trabajo, en atención a la Fase de Reanudación de Actividades y aquellos que brindan servicios y bienes esenciales.
- i) La aplicación del trabajo remoto en los trabajadores del grupo de riesgo.
- j) El otorgamiento de licencia con goce de haber sujeta a compensación posterior, cuando la naturaleza de las labores que realizan los trabajadores no sea compatible con el trabajo remoto, mientras dure la emergencia sanitaria por el COVID-19.
- k) Afectación de derechos fundamentales de los trabajadores, como es el caso de la libertad sindical, la protección de la mujer embarazada o trato discriminatorio, así como, respecto de las personas con discapacidad, personas diagnosticadas con COVID-19, personas que pertenecen al grupo de riesgo por edad y factores clínicos según las normas sanitarias.
- l) Huelgas o paralizaciones.
- m) Los actos de hostilidad y el hostigamiento sexual, así como cualquier otro acto que afecte la dignidad del trabajador.
- n) Las denuncias que recaen sobre empleadores beneficiados del subsidio, de conformidad con la única Disposición Complementaria del Decreto Supremo N° 004-2021-TR.
- o) Otros que la Autoridad Inspectiva de Trabajo considere de inmediata atención.

Todo ello supone ya la propia angustiosa situación en la que se encuentra el sistema inspectivo, que, si bien es cierto prioriza los aspectos más conflictivos desenvueltos en la pandemia (v.g. accidentes de trabajo, despidos y suspensión perfecta de labores), se ve obligada a adoptar dicha medida para dar atención prioritaria a determinados asuntos, ante los cuales, debe dejar de lado otros. La lista de priorización demuestra su fuerza de trabajo inspectora deficiente pero también de cómo, durante muchos años, han venido desarrollando su actuación, pues, para los empleadores no representan policías al cuidado del cumplimiento de las normas laborales.

En segundo lugar, debemos destacar las actuaciones específicas que se establecieron en función de la necesidad de la vigilancia de la salud de los trabajadores ante la exposición a la COVID-19 (Protocolo N° 005-2020-SUNAFIL/INII, pp. 21 y 23):

- El personal inspectivo verifica que: a) Las actividades de prestación de bienes y servicios esenciales se encuentren comprendidas como parte de las normativas referidas a las Fases de Reanudación de actividades económicas, y b) Que dichas actividades se efectúen conforme a las medidas de prevención, vigilancia y control de la COVID-19 dispuestas por la Autoridad Sanitaria y sector competente.
- A fin de verificar las condiciones mínimas referidas a la prevención, vigilancia y control de la COVID-19, las diligencias podrán ser: Presencial, donde el inspector se apersona a los centros o lugares de trabajo, realizando la visita sin que medie aviso previo; Virtual, donde el inspector comisionado, a través del uso de las TIC que permitan acceso real de audio y video del centro de lugares de trabajo, exige que el sujeto inspeccionado efectúe un recorrido por las instalaciones de los mismos; y Mixta donde el inspector comisionado puede llevar a cabo las visitas a los lugares y centro de trabajo de forma presencial, y en el desarrollo de las mismas puede utilizar las TIC como drones, entre otros que coadyuven con las investigaciones.

De esta forma, a pesar de las deficiencias estructurales, económicas y de personal, la actuación inspectiva es ajustada a los requerimientos de los usos de los medios tecnológicos para continuar

con su labor, dentro del marco de la reincorporación de la fuerza de trabajo, de la reactivación económica y de los procesos de vacunación en curso.

3.2.5.6. CONCLUSIÓN DE LAS ACTUACIONES INSPECTIVAS DE INVESTIGACIÓN O COMPROBATORIAS.

Cuando el inspector o el equipo inspectivo de trabajo hayan vislumbrado sobre las medidas inspectivas correspondientes, estas deberán subsumirse a un tipo de conclusión, los cuales son (art. 17, RLGIT):

Cuadro 5: Formas de conclusión de las actuaciones inspectivas

Formas de conclusión	Descripción
Informe de Actuaciones Inspectivas	Se emite en caso de que el Inspector actuante determine que el sujeto inspeccionado no ha incurrido en infracciones a las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo objeto de verificación, o cumplió con subsanar dichas infracciones dentro del plazo otorgado en la medida de requerimiento, o no se presentaron supuestos de infracción a la labor inspectiva.
Acta de Infracción ⁸	Se emite en caso de que el inspector actuante determine que el sujeto inspeccionado ha incurrido en infracciones a las normas sociolaborales, de seguridad y salud en el trabajo o infracciones a la labor inspectiva o incumplimientos a las disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Nacional.

El procedimiento inspectivo, aquí detallado, finalizará con la emisión, sea del informe o del acta de infracción. Si el procedimiento finaliza en un informe, esta será remitido a las partes correspondiente (empleador y quienes solicitaron la actuación inspectiva, pudiendo ser estos últimos: 1) las autoridades competentes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o de los órganos de las Administraciones Públicas competentes en materia de inspección del trabajo, 2) Otro órgano del Sector Público o de cualquier órgano jurisdiccional, en cuyo caso deberán determinarse las actuaciones que se interesan y su finalidad, 3) al sujeto denunciante, 4) los empleadores y los trabajadores como de las organizaciones sindicales y empresariales) teniendo en cuenta los deberes de confidencialidad y secreto profesional, para lo cual, el inspector tiene un plazo máximo de 30 días hábiles desde su emisión (art. 17.7, RLGIT). Si, por el contrario, dicho procedimiento finaliza en una acta de infracción, entonces, se deberá remitir, a la autoridad a cargo del procedimiento sancionador, el expediente para dar inicio a dicho procedimiento contra el empleador, para ello, el inspector tendrá el plazo máximo de 15 días hábiles (17.5, RLGIT).

A partir de estos actos y habiendo finalizado el procedimiento inspectivo, lo que obtendremos, es la generación de otro procedimiento denominado: sancionador, por el que el empleador responsable deberá pasar por una fase instructora y sancionadora, iniciando un proceso por el que deberá responder a los cargos que se le imputen (producto del procedimiento inspectivo) y que constan en la acta de infracción. Tal situación de aplazamiento de la sanción por el que se pasa del procedimiento inspectivo al sancionador, define, en general, el papel de la fiscalización y su normativa de la siguiente forma:

⁸ Rendón (2015) hace una observación sobre dicha denominación, indicando que, lo correcto es denominarlo como “acta de inspección” y no como “acta de infracción”, ya que, no en todos los casos se finaliza con una infracción pero lo que sí debe quedar constancia es de la verificación (párr. 46). En efecto, cuando finaliza el procedimiento inspectivo del trabajo e inicia el procedimiento sancionador se pueden ofrecer supuesto para atenuar la infracción y subsanar a fin de evitar las sanciones como efecto de una infracción.

(...) [se] han alargado los términos para la imposición de las multas, lo que evidencia una voluntad política inconstitucional de tolerancia con las infracciones a la legislación laboral y de Seguridad Social por el Estado y los empleadores. Las normas son obligatorias desde el día siguiente de su publicación (Const., art.51° y 103°) y el Poder Ejecutivo está obligado a hacerlas cumplir (Const., art. 118°, 1). Por lo tanto, verificada la infracción a una norma laboral procede la aplicación de la multa de inmediato. Si el empleador desea contestar esta decisión tiene expedita la vía administrativa y la subsiguiente vía judicial contencioso-administrativa, lo que no obsta para la cobranza de la multa. En la inaplicación, ya sistemática de la legislación del trabajo y de la Seguridad Social, se percibe esta conducta del Estado que opera como un poderoso estimulante de la informalidad (Rendón, 2014, p. 185).

Por ello, en lo que se refiere al procedimiento inspectivo aquí desarrollado, se advierte la tolerancia ante el incumplimiento de las normas laborales, pues, como lo demostramos, se inicia con la denuncia, la cual, no tiene plazo para ser atendida con actuaciones inspectivas y recibir una sanción; por el contrario, son encaminadas bajo la dinámica de las acciones previas. Además, de darse las actuaciones inspectivas, estas concluyen, principalmente, con un informe y no un acta de infracción. De esta forma, se advierte una aquiescencia del Estado y su sistema inspectivo de trabajo, no sólo para instaurar el aplazamiento de la sanción, pues, concluidas las actuaciones inspectivas, estas todavía son sometidas a un procedimiento sancionador, donde sólo participan, por un lado, los órganos instructores y sancionadores y, por el otro lado, el empleador responsable, introduciendo así, al conflicto laboral, lógicas administrativas que tienden a burocratizar el conflicto inspectivo. De esta forma, se soslaya la sanción de la forma y tiempo oportuno a fin de atender los incumplimientos que pueden afectar gravemente, entre otros, los derechos de la seguridad y salud del trabajador.

4. CONSIDERACIONES FINALES

De la revisión crítica de las normas internacionales del trabajo, advertimos que estas muestran un criterio amplio para ir atendiendo a los problemas traídos a causa de la pandemia, los cuales, hacen énfasis en el problema derivado del uso de tecnologías y plataformas de información. Razón por la cual, los Estados que forman parte de la OIT deben adecuar su sistema normativa doméstico que permita expandir la acción de la inspección en materia de la seguridad y salud en el trabajo, pues, como se señaló, entre los avances de la protección, en materia de seguridad y salud en el trabajo, se busca proteger la salud mental del trabajador, considerar la COVID-19 como enfermedad profesional y anticiparse a los riesgos biológicos.

En lo que se refiere a estado situacional de nuestro país en materia de inspección y seguridad y salud en el trabajo en nuestro país, debemos indicar que existen deficiencias económicas y de personal que no permiten a la fuerza de trabajo inspectiva atender los conflictos laborales de forma rápida y oportuna, lo que se ha visto agravada por las actuaciones promovidas por el Estado en la pandemia (v.g. a través de la suspensión perfecta de labores o ceses colectivos), asimismo, existe una práctica inspectiva que reduce sus actuaciones a recomendaciones, asesorías y consejos a los empleadores por la vulneración de las normas laborales fomentando un ambiente

de incumplimiento de las normas sin sanción respectiva, lo que se agrava si advertimos que, las sanciones pueden ser atenuadas, incluso las que afecta a la propia labor inspectiva.

Las normas que han estructurado la inspección con relación a la seguridad y salud en el trabajo en nuestro país, han determinado todo un conjunto de aspectos relevantes para vigilar y controlar el incumplimiento de las normas laborales y de aquellos derechos que provengan del conflicto laboral o de los sujetos que la componen. Se han establecido, también, acciones específicas para encuadrar las actuaciones inspectivas a los lineamientos para la vigilancia, prevención y control de la salud de los trabajadores con riesgo de exposición a la COVID-19, estableciendo un listado de temas prioritarios así como el uso de medios tecnológicos para continuar con su labor.

En lo que se refiere al procedimiento inspectivo en concreto, advertimos un conjunto de acciones previas a la actuación inspectiva, por las que debe pasar las denuncias realizadas por los trabajadores. Posteriormente, de ser el caso, se establecen modalidades de las actuaciones inspectivas a través de la orden generada para corroborar las denuncias; una vez finalizadas estas, se fijan las medidas inspectivas correspondientes. Finalmente, dicho procedimiento concluyen con la emisión de informes o actas de infracción. Todo este procedimiento ha generado un alargamiento del conflicto para obtener una sanción, pues, al finalizar el procedimiento inspectivo, se dará inicio al procedimiento sancionador, donde el empleador responsable deberá dar su descargo por las responsabilidades encontradas y tiene la posibilidad ser condonado, razón por la cual, el Estado tolera, a través del procedimiento inspectivo, las infracciones a las normas laborales.

De esta forma, el desenvolvimiento de la inspección en nuestro país, en general, y de la vinculada a la seguridad y salud en el trabajo, adquiere una crisis estructural que es producto de la estructura económica subdesarrollada y dependiente que tenemos, pues, esta fija condiciones de subinspección que no permiten atender eficiente y oportunamente las denuncias de los trabajadores; deficiencia que recae no sólo por el alto grado de conflictividad (v.g. inestabilidad laboral, contrataciones precarias, crisis del movimiento sindical, etc.) y desprotección social (v.g. informalidad, falta de salud y pensiones adecuadas, condiciones alimentarias e higiene insalubres de la población, desprotección del trabajador ante los riesgos profesionales, incumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo, etc.) en la que nos encontramos, sino por el actuar aquiescente y promotor de la crisis por parte del Estado, que alcanza a la propia forma en cómo se estructura el sistema inspectivo de trabajo en nuestro país.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Gómez Valdez, Francisco (2017), Los servicios inspectivos a la luz de la ley N° 28806 y sus modificaciones. En *Revista de Información Sociolaboral: Jus Resistentiae* (Año II- V), pp. 889-915.
- Organización Internacional del Trabajo (19 de abril de 2021), *Las normas de la OIT y la COVID-19 (coronavirus)* [Versión 3.0]. Recuperado el 6 de agosto del 2021 de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_781446.pdf
- Rendón Vásquez, Jorge (2007), *Derecho del trabajo- Teoría General I* (2da. ed.). Perú: Editorial Grijley.

- Rendón Vásquez, Jorge (2015), *Inspección del trabajo: ¿Qué es? y ¿Para qué?*. Exposición en la XXVIII Jornada Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social “El trabajador: ¿un recurso humano?”, celebrada del 25 al 27 de noviembre de 2015. Disponible en: <https://tallermanzanilla.blogspot.com/2021/05/inspeccion-del-trabajo-que-es-y-para.html>
- Rendón Vásquez, Jorge (2014), *Derecho del Trabajo Colectivo: Relaciones Colectivas en la Actividad Privada* (8va. ed.). Perú: Editorial Grijley.
- Rendón Vásquez, Jorge (2018), *El capitalismo: Una historia en marcha... Hacia otra etapa*. Lima: JRV.
- Sabastizagal-Vela, Iselle, Astete-Cornejo, Jonh y Benavides, Fernando G. (2020), Condiciones de trabajo, seguridad y salud en la población económicamente activa y ocupada en áreas urbanas del Perú. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* (vol. 37, núm. 1), pp. 32-41. Recuperado el 16 de noviembre del 2021 de: Doi: <https://doi.org/10.17843/rpmesp.2020.371.4592>
- Sindicato Único de Inspectores de Trabajo de la SUNAFIL (16 de mayo del 2020), *Inspectores de trabajo deberán revisar al menos 15,000 casos laborales*. Recuperado el 14 de marzo del 2021 de: <https://suitsunafil.org.pe/inspectores-de-trabajo-deberan-revisar-al-menos-15000-casos-laborales/>
- SUNAFIL (2020) *Boletín Estadístico, IV Trimestre 2020*. Recuperado el 16 de julio del 2021 de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1743994/Boletin%20Estadistico%202020-%20-%20IV%20Trimestre.pdf.pdf>
- SUNAFIL (29 de agosto del 2020), *SUNAFIL atendió más de 108,000 consultas laborales de usuarios*. Recuperado el 16 de noviembre del 2021 de: <https://elperuano.pe/noticia/101890-sunafil-atendio-mas-de-108000-consultas-laborales-de-usuarios>
- SUNAFIL (2021) *Boletín Estadístico, III Trimestre 2021*. Recuperado el 20 de noviembre del 2021 de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2403471/Boletin%20Estadistico%20-%20III%20Trimestre%202021.pdf.pdf>
- SUNAFIL (31 de julio de 2020), *Cien inspectores ganaron concurso público de méritos y se incorporan a la SUNAFIL para fortalecer el sistema inspectivo*. Recuperado el 16 de enero del 2021 de: <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/noticias/218783-cien-inspectores-ganaron-concurso-publico-de-meritos-y-se-incorporan-a-la-sunafil-para-fortalecer-el-sistema-inspectivo>
- SUNAFIL (27 de febrero de 2021) *Cerca de mil denuncias sobre acoso y hostigamiento laboral recibió la SUNAFIL desde el inicio de la pandemia*. Recuperado el 16 de noviembre del 2021 de: <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/noticias/344243-cerca-de-mil-denuncias-sobre-acoso-y-hostigamiento-laboral-recibio-la-sunafil-desde-el-inicio-de-la-pandemia>.

Artigo recebido: 02.12.2021

Artigo publicado em: 22.07.2022