

Proyecto de Ley N° 2259/2017-CR

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"



LEY QUE PRECISA AMBITO DE INSPECCION DEL TRABAJO

Los Congresistas de la República que suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario Nuevo Perú, a propuesta del Congresista **RICHARD ARCE CÁCERES**, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 22 inciso c), 75 y 76 segundo párrafo del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PRECISA AMBITO DE INSPECCION DEL TRABAJO

ARTÍCULO 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto precisar el ámbito en el cual el Estado despliega el sistema de inspección del trabajo, con arreglo al mandato constitucional y el Convenio OIT 081, en virtud de lo cual el Estado despliega su actividad de fiscalización respecto al pleno cumplimiento de la legislación socio laboral.

ARTÍCULO 2.- Precisión del ámbito de la inspección del trabajo

Modifícase el Artículo 4° Numeral 1 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, con arreglo al siguiente texto:

*"Artículo 4°.- Ambito de la actuación de la Inspección del Trabajo
En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en:
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, con prescindencia del régimen laboral aplicable.
..."*

DISPOSICIONES FINALES Y COMPLEMENTARIAS

PRIMERO.- Derogatoria

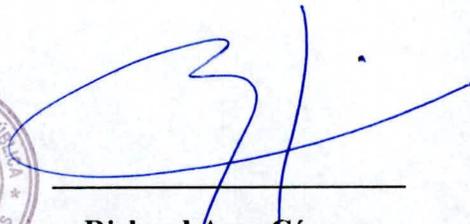
Deróguese toda norma que se oponga a lo dispuesto en la presente Ley.

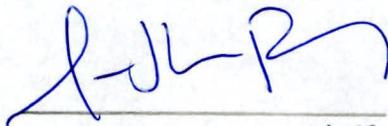
SEGUNDO.- Vigencia

La presente Ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

Lima, diciembre 2017




Richard Arce Cáceres
Congresista de la República


Glove


PABIANA


ORACIO PACORE


ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Nuevo Perú


QUINTANILLA


CANZIO

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima,19.....de DICIEMBRE.....del 2018.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 2259 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. -

JOSÉ F. CEVASCO RIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Con arreglo al Estado Constitucional y Social de Derecho, los tratados celebrados por el Estado, forman parte integrante del derecho nacional. Así, con arreglo a los Artículos 77° y 200° Numeral 4 de la Constitución Política vigente, el *Convenio 81* de la Organización Internacional del Trabajo, *-ratificado por el Estado peruano en 1960 en su plenitud, sin excepción alguna, y en pleno vigor-*, constituye una norma de rango legal en vigencia.

En dicha virtud, el Estado peruano se obliga a mantener un sistema de inspección del trabajo aplicable a *todo establecimiento* (la negrita y cursiva son nuestras), encargado de velar por el cumplimiento de las normas socio laborales relativas a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, en materias tales como *"disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines"*¹. Tan importante función a cumplir por el Estado, *"deberá estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central"*². Sin perjuicio de ello, se adoptarán medidas para fomentar *"la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones, públicas o privadas, que ejerzan actividades similares"*³.

En concordancia con ello, el Estado peruano ha dictado la *Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo*, cuyo objeto es regular el *"servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de la seguridad social, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan, orientar y asesorar técnicamente en dichas materias, todo ello de conformidad con el Convenio 081"*⁴,

En lo relativo al ámbito de actuación de la inspección del trabajo, aun cuando la referida Ley expresamente señala que *"la actuación de la inspección del trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas"*⁵, en correspondencia con el ámbito universal del Convenio 081, por lo cual se entiende que la inspección del trabajo

¹ Convenio OIT 081, Artículo 3°, Convenio sobre inspección del trabajo, 1947, adoptado en la Trigésima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo el 11 de julio de 1947.

² Convenio OIT 081, Artículo 4, Numeral 1.

³ Convenio OIT 081, Artículo 5, Numeral Inciso a).

⁴ Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, Artículo 1°.

⁵ Ley 28806, Artículo 4° primer párrafo.

atiende la verificación de la condición de empleador, con prescindencia de su carácter de persona pública o privada, y del régimen laboral aplicable; se ha entendido errónea y limitadamente, que la competencia se limita a las entidades sujetas al régimen laboral de la actividad privada, excluyendo así, la verificación y control del cumplimiento de la normativa socio laboral con respecto a aquellas entidades sujetas al régimen laboral público general o especial; lo cual no sólo contradice el ámbito de la inspección del trabajo al que alude el Convenio 081, sino que es contrario al mismo, al excluir al Estado empleador del ámbito de la inspección laboral si la prestación de servicios no se encuentra sujeta al régimen laboral privado, lo cual supondría establecer un estado de impunidad respecto a la inobservancia de la normativa sociolaboral en que el Estado empleador incurre, más aun atendiendo a la precarización del empleo y sometimiento a condiciones fraudulentas de contratación, cuando no a la desnaturalización de vínculos contractuales civiles a que es sometida la contratación de trabajadores por el Estado, y que supone el desconocimiento e inobservancia de parámetros de protección por la normativa socio laboral respecto a tales trabajadores.

Así también, supone el establecimiento de un marco de afectación al *Principio de Igualdad* en el cumplimiento de las normas socio laborales, siendo que se exige sólo a los empleadores cuyos trabajadores se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada, el cumplimiento de la normativa socio laboral, más el Estado no es objeto de fiscalización respecto al cumplimiento de la normativa socio laboral, con respecto a los regímenes laborales a su cargo, sea el régimen laboral público general, regulado por el *Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público*; sea el régimen del servicio civil regulado por la *Ley 30057, Ley del Servicio Civil*, sea el régimen laboral público especial regulado por el *Decreto Legislativo 1057, Ley de Contratación Administrativa de Servicios* e inclusive los supuestos de desnaturalización de contrataciones formalmente civiles, sean Locación de Servicios, Contratos por Servicios No Personales u hoy denominados Ordenes por Terceros, regulados por la *Ley 30225, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado*, en los no pocos casos en los cuales se esconden vínculos laborales bajo la apariencia de vínculos civiles, y cuya simulación es advertida en aplicación del *Principio de Primacía de la Realidad*, según el cual corresponde atender a la realidad de la naturaleza de las cosas, por sobre las formas en las cuales estas son presentadas.

Dicha inequidad constituye un factor determinante no sólo de precarización del empleo, al excluir a los trabajadores públicos de la posibilidad de formular denuncias que impulsen la acción de fiscalización laboral en atención a su dignidad, tales como la verificación del carácter laboral de su vínculo y la consecuente protección de la seguridad social, el reconocimiento de derechos laborales como el respeto a la jornada máxima de trabajo, preferencia en el pago de sus remuneraciones, el reconocimiento de descanso semanal y anual remunerado, así como demás protección de la dignidad humana en el ámbito del

centro de trabajo, esto es, del trabajo decente; sino además supone un estímulo al desarrollo de la corrupción en la Administración Pública.

En efecto, con prescindencia del reconocimiento a supuestos de contratación temporal de trabajadores en el régimen laboral público, y la vigencia de supuestos de restricción expresa al nombramiento de trabajadores en el Estado, en virtud de normas restrictivas contenidas en las normas presupuestales⁶; el fenómeno extendido a la utilización de contrataciones simuladas, bajo supuestos de contratación civil⁷, ha supuesto la contratación de médicos y demás profesionales de la salud, así como maestros, profesionales, técnicos, auxiliares y trabajadores en toda su generalidad, incluyendo personal administrativo, bajo formalidades ajenas a la real naturaleza de los servicios personalísimos que son ejecutados en plena subordinación respecto al Estado empleador.

Tales trabajadores no sólo carecen de herramienta alguna para el reclamo de sus derechos socio laborales, sino que en la actualidad el Estado peruano omite cumplir con el mandato de fiscalización derivado de unos de sus deberes primordiales expresamente establecido en el texto constitucional, cual es, el “*garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y garantizar el bienestar general que se fundamenta en la justicia*”⁸, categoría que involucra a los derechos fundamentales socio laborales; sin perjuicio del mandato general en favor de “*cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales*”⁹.

Así, la ausencia de orientación y fiscalización en el ámbito laboral público, supone una afectación agravada de incumplimiento de la normativa socio laboral, siendo el Estado el llamado a garantizar su cumplimiento y observancia, sin que quepa admitir supuesto de excepcionalidad alguna en ello, ni margen de discrecionalidad en el cumplimiento de la normativa socio laboral; lo cual coadyuva a la generación y expansión de escenarios permisivos con la trasgresión del bloque normativo regulatorio de la función pública, cuando no, el sometimiento a tales supuestos de vulnerabilidad ante el riesgo de afectar la continuidad en el empleo, sea temporal, precario o simulado, convirtiendo la ausencia de fiscalización, o peor aún, la omisión del Estado en la fiscalización de la normativa socio laboral para con sus trabajadores, en un factor de complicidad con los evasores, y una

⁶ Tales como el Artículo 8° de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2018, por el cual se prohíbe “*el ingreso de personal en el Sector Público por servicios personales y el nombramiento*”, salvo supuestos específicos contemplados en nuestro ordenamiento.

⁷ Reguladas por el Artículo 3°, Numeral 3.3. de la Ley 30255, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, y excluidas por el Artículo 5° literal a) de la misma norma, en atención a que las contrataciones sean iguales o superiores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

⁸ Artículo 44° de la Constitución Política del Estado.

⁹ Artículo 118° Numeral 1 de la Constitución Política del Estado.

mayor flexibilización laboral, en su faz desregulatoria y de desprotección de los trabajadores públicos.

Normas recientes, tales como la propia *Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2018*, *Ley 30693*, dan cuenta por lo demás, del compromiso del Estado peruano por dejar atrás dicha conducta permisiva, y fortalecer las capacidades de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) para el desarrollo de sus funciones, y la expansión de sus cuerpos especializados e instalación de sus Intendencias Regionales.

En el caso peruano, la suscripción y ratificación de acuerdos comerciales con Estados Unidos de Norteamérica y otros países, ha supuesto la adecuación y fortalecimiento de los cuerpos inspectivos¹⁰, de manera de contrarrestar las denuncias por afectaciones del Capítulo 17 del TLC; tal como reconocen estudios especializados sobre dicho particular¹¹.

En conclusión, un efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado peruano derivado de la ratificación del Convenio OIT 081, así como del mandato constitucional de cumplir y hacer cumplir la ley, garantizando el respeto de los derechos humanos, supone hacer efectivo el fortalecimiento de una entidad central, la SUNAFIL, en el despliegue de acciones de prevención, orientación y fiscalización del cumplimiento de la normativa socio laboral, en todo ámbito en el cual se atienda una prestación subordinada de servicios, lo cual supone la protección a la universalidad de trabajadores con prescindencia del régimen laboral aplicable, para lo cual es necesario realizar la precisión del marco normativo aplicable, esto es, la coherencia entre la *Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo* y el *Convenio OIT 081, Convenio sobre la Inspección del Trabajo, en un control de convencionalidad de la norma infraconstitucional*.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no demanda ningún gasto adicional del Estado, ni mucho menos la ampliación de partidas presupuestarias de la SUNAFIL ni Ministerio de Trabajo; por el contrario, supondrá un ingreso de recursos derivado de las acciones de fiscalización, así como el fortalecimiento de los sistemas de gestión pública, por efecto de la corrección de situaciones de precarización laboral y desnaturalización contractual, fortaleciendo el recorte de las brechas de desigualdad existentes entre la observancia de la normativa socio laboral

¹⁰ BENSUAN, Graciela. *La Inspección del Trabajo en América Latina: teorías, contextos y evidencias*. Estudios Sociológicos, vol. XXVII, núm. 81, septiembre-diciembre 2009, pp. 989-1040, México.

¹¹ Blog TrabajoDigno.pe; Análisis del presupuesto del MTPE: el 2018 crecerá el gasto corriente en el sector trabajo. Publicado el 15 de septiembre 2017. En: <http://trabajodigno.pe/2017/09/15/analisis-del-presupuesto-del-mtpe-el-2018-crecera-el-gasto-corriente-en-el-sector-trabajo/>

entre trabajadores públicos y privados¹², en un real y efectivo tránsito hacia la formalidad que comprometa al mismo Estado empleador¹³.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa, tiene efecto positivo en la legislación vigente, ya que reforzará el cumplimiento por el Estado de la normativa socio laboral con respecto a sus trabajadores, la aplicación en régimen de igualdad a los trabajadores, con prescindencia del régimen laboral aplicable y la naturaleza privada o pública de su empleador, fortaleciendo las bases de un Estado Democrático y Social de Derecho, coadyuvando a la protección de la paz y la convivencia social, derivada del cumplimiento de la Ley, la defensa de la dignidad humana y la solución pacífica de las controversias como sustento de la gobernabilidad.

¹² Desigualdad que ha sido entendida como un tratamiento “*discriminatorio*” por parte del Estado con respecto a sus trabajadores, por parte de los representantes de los empleadores privados, “*quien exige al sector privado lo que él no cumple*”, como han señalado los representantes de la Asociación de Exportadores (ADEX), Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y la Cámara de Comercio de Lima (CCL) ante el Consejo Nacional del Trabajo. Véase: <http://aempresarial.com/web/informativo.php?id=5063>.

¹³ Tendencias de la Inspección del Trabajo frente a la formalización: experiencias de América Latina y el Caribe. OIT, Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2015. En: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_370261.pdf