



Consejo de Administración

321.ª reunión, Ginebra, 13 de junio de 2014

GB.321/INS/9/1

Sección Institucional

INS

NOVENO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Informe del Director General

**Primer informe complementario:
Informe del Comité encargado de examinar la
reclamación presentada en virtud del artículo 24
de la Constitución de la OIT, por la Central
Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP),
en la que se alega el incumplimiento por parte
del Perú del Convenio sobre la inspección
del trabajo, 1947 (núm. 81)**

Índice

	<i>Página</i>
Lista de abreviaturas.....	iii
I. Introducción	1
II. Examen de la reclamación	2
A. Alegatos presentados por el sindicato de 29 de agosto de 2011	2
B. Observaciones del Gobierno de 1.º de marzo de 2012 y de 12 de noviembre 2012.	4
C. Informaciones complementarias proporcionadas a solicitud del Comité	6
1. Informaciones complementarias de 6 de diciembre de 2012 proporcionadas por el Gobierno	7
2. Informaciones complementarias proporcionadas por el sindicato de 28 de diciembre de 2012	8
D. Nueva comunicación del sindicato de 12 de agosto de 2013.....	8

E.	Observaciones del Gobierno de 20 de noviembre de 2013.....	11
III.	Conclusiones del Comité.....	12
A.	Observaciones preliminares	13
B.	Aplicación del Convenio en el proceso de descentralización del sistema de inspección del trabajo.....	13
1.	Sumisión del sistema de inspección del trabajo a la vigilancia y control de una autoridad central.....	13
2.	Obligación de presentación de informes periódicos a la autoridad central y de publicación y comunicación a la OIT de un informe anual de inspección.....	18
3.	Situación jurídica y condiciones de servicio del personal de inspección	19
4.	Requisitos para la contratación y formación adecuada de los inspectores del trabajo	22
5.	Recursos humanos y medios materiales de la inspección del trabajo.....	23
6.	Prohibición de tener interés directo o indirecto	25
7.	Frecuencia y esmero de las visitas de inspección del trabajo	25
8.	Sanciones adecuadas y efectivamente aplicadas.....	26
C.	Otras cuestiones	27
1.	Campo de aplicación de la inspección del trabajo	27
2.	Funciones adicionales del sistema de inspección del trabajo	28
3.	Cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones públicas y privadas	28
4.	Medidas para garantizar la colaboración de peritos y técnicos debidamente calificados.....	29
5.	Derecho de libre acceso y de control	30
6.	Notificación de los accidentes del trabajo y de los casos de enfermedad profesional.....	31
IV.	Recomendaciones del Comité	32

Lista de abreviaturas

CAS	Régimen aplicable al contrato administrativo de servicios
CATP	Central Autónoma de Trabajadores del Perú
CEACR	Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones
DGDFSST	Dirección General de Derechos Fundamentales y SST
DGIT	Dirección General de Inspección del Trabajo
DRTPE/DRTPS	Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción Social
GEIT	Grupo Especial de Inspección de Trabajo contra el Trabajo Forzoso
LGIT	Ley General de Inspección del Trabajo
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
SIIT	Sistema Informático de Inspección del Trabajo
SST	Seguridad y salud en el trabajo
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
SUNAFIL	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

I. Introducción

1. Invocando los artículos 24 y 25 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP), presentó ante la Oficina Internacional del Trabajo mediante comunicación de fecha 29 de agosto de 2011, una reclamación en la que alega el incumplimiento por parte del Perú del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).
2. El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), fue ratificado por Perú el 1.º de febrero de 1960 y continúa vigente para este país.
3. Las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo relativas a la presentación de reclamaciones son las siguientes:

Artículo 24

Toda reclamación dirigida a la Organización Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

4. El procedimiento aplicable en caso de reclamaciones, se rige por el reglamento relativo al procedimiento para el examen de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, en su tenor revisado por el Consejo de Administración en su 291.ª reunión (noviembre de 2004).
5. De conformidad con el artículo 1 y el párrafo 1 del artículo 2 del citado reglamento, el Director General de la Oficina acusó recepción de la reclamación, informó de la misma al Gobierno del Perú y la transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.
6. Con base en el informe de su Mesa, el Consejo de Administración decidió en su 312.ª reunión (noviembre de 2011), que la reclamación era admisible y designó un comité para su examen, integrado por el Sr. Rafael Leme (miembro gubernamental, Brasil), el Sr. Jorge A. De Regil (miembro empleador, México) y la Sra. Eulogia Familia (miembro trabajador, República Dominicana). En su 317.ª reunión de marzo de 2013, el Consejo de Administración designó al Sr. Carlos Flores (miembro gubernamental, República Bolivariana de Venezuela) en reemplazo del Sr. Leme, quien dejó de ser miembro del Consejo de Administración.
7. El Gobierno del Perú envió sus observaciones en dos comunicaciones, fechadas respectivamente el 1.º de marzo y el 12 de noviembre de 2012.
8. De conformidad con los literales *a)* y *d)* del párrafo 1 del artículo 4 del reglamento mencionado, el Comité decidió en su reunión del 7 de noviembre de 2012, solicitar a la CATP y al Gobierno que comunicaran algunas informaciones complementarias.

9. En respuesta a la solicitud del Comité, el Gobierno envió una comunicación fechada el 6 de diciembre de 2012.
10. La CATP, por su parte, envió en respuesta a dicha solicitud, una comunicación fechada el 28 de diciembre de 2012.
11. La CATP envió una nueva comunicación fechada el 12 de agosto de 2013.
12. El Gobierno transmitió sus observaciones respecto de esta comunicación con fecha 20 de noviembre de 2013.
13. El Comité se reunió el 27 de marzo de 2014 para examinar el caso. Adoptó su informe el 27 de mayo de 2014.

II. Examen de la reclamación

A. Alegatos presentados por el sindicato de 29 de agosto de 2011

14. *Descentralización.* En una comunicación de 29 de agosto de 2011, la CATP alega que la descentralización de la inspección del trabajo (mediante la cual las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción Social (DRTPE) dejaron de ser parte orgánica y administrativa del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), y pasaron a hacer parte de los respectivos gobiernos regionales) ha provocado el debilitamiento y desmantelamiento del sistema de inspección del trabajo en violación del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81). Indica que la atribución de competencias de inspección del trabajo a los gobiernos regionales ha desembocado en una falta de control, cooperación y coordinación por parte de la autoridad central del sistema de inspección del trabajo, y ha puesto fin en la práctica, al control de la autoridad central, agravando la difícil situación en la que se encontraba el sistema de inspección del trabajo.
15. *Problemas resultantes de la descentralización del sistema de inspección.* La CATP declara que los problemas que enfrenta el MTPE para llevar a término la descentralización del sistema de inspección, han sido plasmados por el propio MTPE en el Plan Sectorial de Transferencias de Mediano Plazo del Sector Trabajo y Promoción del Empleo (2010-2014). Estos problemas son en particular: *a)* la insuficiencia de recursos humanos para ejercer las funciones transferidas; *b)* la insuficiencia de recursos logísticos (computadores, muebles, material de oficina); *c)* la inadecuación de las infraestructuras para el desarrollo de las actividades de las DRTPE, que en algunos casos llega a condiciones de hacinamiento del personal; *d)* la alta rotación de los directores regionales, lo cual dificulta el cumplimiento de los planes y programas y retrasa la toma de decisiones por ausencia de memoria institucional; *e)* la alta rotación del personal de las direcciones regionales, que exige una nueva programación de actividades de capacitación y de asistencia técnica; *f)* la falta de una base de datos del personal nombrado y contratado en las DRTPE para el seguimiento de sus actividades en el desempeño de sus funciones, y el monitoreo de la capacitación y la asistencia técnica recibidas; *g)* la falta de un sistema de monitoreo y evaluación integral entre las DRTPE y los gobiernos regionales; *h)* el desinterés del ejecutivo regional para apoyar las demandas de las DRTPE en lo referente a recursos presupuestarios para la contratación de personal y la adquisición de recursos logísticos y de la infraestructura necesaria para su cabal funcionamiento, e *i)* la falta de asignación a las DRTPE por parte de ejecutivo regional, de los recursos necesarios para la capacitación del personal para el cumplimiento de las funciones de inspección.

- 16.** *Situación jurídica y condiciones de servicio de los inspectores del trabajo.* El sindicato sostiene que el proceso de descentralización ha afectado el derecho de los inspectores del trabajo al acceso a la función pública y a la carrera profesional, y ha conducido a algunos de ellos a renunciar a su cargo. Añade que la descentralización podría ahondar las diferencias existentes en la situación jurídica y las condiciones de servicio de los inspectores del trabajo, los cuales, a pesar de que ejercen las mismas funciones, están sujetos a tres regímenes de contratación diferentes y, en consecuencia, no se benefician todos de la misma remuneración ni de las mismas condiciones de estabilidad en el empleo. Estos regímenes son: el régimen aplicable al sector público (que se rige por el decreto legislativo núm. 276 de 1984, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público); el régimen de contratación de la actividad privada (regido por el decreto legislativo núm. 728, de 1991, por el que dictan la Ley de Fomento del Empleo), y el régimen aplicable al contrato administrativo de servicios (CAS) (que se rige por el decreto legislativo núm. 1057 de 2008, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios).
- 17.** *Remuneración.* El sindicato pone de relieve que los inspectores del trabajo no están debidamente remunerados, y refiere el caso del personal administrativo del MTPE que devenga ingresos superiores a los del personal de inspección. Según el sindicato, la descentralización podría igualmente agravar las desigualdades existentes entre la remuneración de los inspectores del trabajo, de por sí inadecuada, y la de otros funcionarios que ejercen funciones de control, como los de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), que perciben el doble de lo que devenga un supervisor inspector.
- 18.** *Contratación.* De otra parte, el personal encargado del procedimiento sancionador, que ha sido reclutado por las autoridades ejecutivas regionales y no por la autoridad central a cargo de la Dirección General de Inspección del Trabajo (DGIT), por concurso público de méritos, vulnera con frecuencia los principios de legalidad, imparcialidad, equidad, confidencialidad, probidad y honestidad.
- 19.** *Sanciones efectivamente aplicadas.* El personal encargado del procedimiento sancionador no recibe además la capacitación adecuada y necesaria para el cabal desempeño de sus funciones y no existe personal técnico especializado idóneo encargado de resolver los expedientes relativos a los procedimientos administrativos sancionadores, que tienen como base las actas de infracción con proposición de multa. Éstos quedan en muchas ocasiones sin efecto, lo cual produce malestar y desconfianza en los trabajadores y sindicatos, que consideran que no se cumple con la independencia e imparcialidad que debe caracterizar al sistema de inspección. La CATP da cuenta también de la falta o ineficacia de la ejecución coactiva de las multas impuestas.
- 20.** *Número de inspectores.* En relación con la transferencia de personal de inspección a los gobiernos regionales, la CATP expresa el temor de que queden muy pocos inspectores adscritos a la DGIT y de que se transfiera a la región de Lima metropolitana un número muy escaso de inspectores de trabajo para cumplir con las funciones de inspección, en una región cuya población económicamente activa asciende a más de 4 500 000 trabajadores y donde se concentra el 80 por ciento de las empresas.
- 21.** *Medios materiales, planificación de las visitas de inspección e informes periódicos.* La CATP se queja de que el personal de inspección en las regiones no dispone tampoco de herramientas informáticas de consulta (base de datos), ni de equipos de computación necesarios para el desempeño de sus funciones, ni cuenta con la implementación del Sistema Informático de Inspección del Trabajo (SIIT). Alega también que la planificación y la realización de visitas de inspección se han debilitado por la transferencia del servicio de inspección a los gobiernos regionales. La actual autoridad central en el MTPE no tiene

la capacidad para establecer metas, ni estrategias, ni procedimientos de inspección del trabajo. Declara asimismo que algunas direcciones regionales no transmiten informaciones acerca de sus actividades a la autoridad central, por lo cual no es posible obtener datos a nivel nacional.

22. La CATP puntualiza que la descentralización de la inspección del trabajo contraviene en particular los artículos 4, 5, 6, 7, 10, 11, 16, 19, 20 y 21 del Convenio. Solicita además, que se exija al Estado que subsane los puntos planteados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y remueva los obstáculos señalados para dar cumplimiento a los principios y objetivos del Convenio.

B. Observaciones del Gobierno de 1.º de marzo de 2012 y de 12 de noviembre 2012

23. *Descentralización.* En sus comunicaciones de 1.º de marzo y 12 de noviembre de 2012, el Gobierno afirma que la reclamación presentada por la CATP no procede, e indica que la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales ha venido llevándose a cabo en virtud de la ley núm. 27783 de 2002, Ley de Bases de la Descentralización, que regula la estructura y organización del Estado, la cual comprende el Gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales.
24. *Autoridad central.* Según el Gobierno, el proceso de descentralización de las funciones de inspección, no ha obstado la presencia de la autoridad central, es decir la DGIT, como ente rector del sistema de inspección del trabajo, de la cual dependen técnicamente las autoridades regionales encargadas del procedimiento de inspección. La DGIT es responsable de formular y ejecutar la política nacional y sectorial en materia de inspección del trabajo y los planes correspondientes; los lineamientos técnicos, directivas y procedimientos en materia de inspección del trabajo; administrar y supervisar el sistema funcional de inspección del trabajo; fiscalizar dentro del marco de sus competencias, la ejecución de los procedimientos de inspección de las normas de trabajo; centralizar la información proveniente del ámbito regional y local. Según el Gobierno, la realización de las visitas de inspección, la ejecución de los procedimientos de sanción, la dotación de los recursos materiales y el pago del personal de inspección son responsabilidades de los gobiernos regionales. El Gobierno adjunta copia de las recomendaciones formuladas en 2012 por la DGIT a varias DRTPE en relación con el proceso de descentralización y con los medios materiales de los inspectores. Dichas recomendaciones incluyen la implementación de direcciones de inspección del trabajo, la implementación de mejoras en las condiciones materiales de trabajo de los inspectores, la asignación a los mismos de oficinas adecuadas, computadoras, equipos de cómputo, impresoras y otros medios materiales y logísticos, así como el reembolso de los gastos de transporte e imprevistos en que hubieran incurrido los inspectores del trabajo en ejercicio de sus funciones.
25. *Situación jurídica y selección del personal.* El Gobierno declara que de conformidad con el literal *d*) del artículo 26 de la Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT), corresponde a la autoridad central diseñar la estructura de los procesos de selección del personal de inspección. Indica que existe en el país la carrera de inspector, cuyo reglamento fue aprobado mediante el decreto supremo núm. 021-2007-TR, que contempla los derechos, las obligaciones, las prohibiciones, las incompatibilidades, los principios y el régimen disciplinario aplicables al personal de inspección. De conformidad con el artículo 3.1, del Reglamento de la Carrera del Inspector del Trabajo, el acceso a los puestos de inspección está sometido a un concurso público que exige un título profesional, y a través del cual se evalúa la capacidad para el desempeño del cargo. El ingreso a la carrera de inspector da lugar a una relación de trabajo de carácter permanente con derecho a una acción en caso de despido injustificado (artículo 3.2, del mismo reglamento). Se ha comprobado sin

embargo, que los gobiernos regionales han contratado personal de inspección bajo el régimen del CAS. El Gobierno indica que la DGIT en su calidad de autoridad central del sistema de inspección, ha expresado su desacuerdo con esta práctica y rechazado la inclusión del personal así contratado en la inspección del trabajo.

26. *Principios que rigen el comportamiento del personal.* El Gobierno indica además, que los principios que rigen el sistema de inspección del trabajo y el comportamiento del personal que lo compone están establecidos en el artículo 2 de la LGIT, en concordancia con los artículos 14 y 15, literal e) del Reglamento de la Carrera del Inspector del Trabajo. La actuación del personal de inspección debe enmarcarse, de conformidad con estas disposiciones, dentro de los principios de legalidad, equidad, imparcialidad, objetividad, eficacia, confidencialidad, lealtad, probidad y honestidad. El Gobierno se refiere también a las prohibiciones a que está sujeto el personal de inspección, previstas en el artículo 16 del citado reglamento, las cuales son, entre otras: tener interés directo o indirecto en las empresas o grupos objeto de la actuación de inspección. El reglamento establece también un régimen disciplinario que prevé sanciones y es aplicable a todo el personal de inspección a nivel nacional, previo un procedimiento disciplinario.
27. *Capacitación y evaluación.* El Gobierno alude asimismo, al sistema de capacitación a cargo de la autoridad central y previsto en el artículo 5 del Reglamento de la Carrera del Inspector del Trabajo, y al sistema de evaluación a través del cual se supervisa y evalúa el rendimiento del personal con miras a garantizar su probidad y eficiencia y a implementar los planes de formación, y que se encuentra previsto en los artículos 30 a 34 de dicho reglamento.
28. *Medios suficientes.* El Gobierno enuncia las regiones (15) que disponen del SIIT. Indica que si bien es cierto que hay regiones que no cuentan con el SIIT o con equipos de computación, se está tratando de solucionar dicho problema tomando en cuenta que se transfirieron las competencias a los gobiernos regionales, los que gozan de autonomía administrativa, económica, financiera, tributaria y fiscal, y en esa medida les compete directamente la implementación de acciones orientadas a la solución de tales problemas. Con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) se ha desarrollado un proyecto de fortalecimiento de la inspección del trabajo, que contempla dentro de sus objetivos, dotar de capacidad a los inspectores para el manejo de sus actividades, y concretamente del SIIT.
29. *Curso dado a las actas de infracción.* El Gobierno indica también que la legislación prevé los casos en que las actas de infracción pueden quedar sin efecto. Al levantar un acta de infracción, el personal de inspección debe actuar dentro de los principios previstos por el artículo 2 de la LGIT ya mencionados; en caso contrario, el acta queda sin efecto y el inspector concernido es objeto de un procedimiento disciplinario, previsto en los artículos 24 a 29 del Reglamento de la Carrera del Inspector del Trabajo. El Gobierno informa que el Reglamento de Multas del MTPE, aprobado mediante decreto supremo núm. 012-2012-TR de 14 de agosto de 2012, estableció un procedimiento para el cobro de las mismas, a través de la unidad de control de multas y la unidad de cobranza coactiva¹.
30. *Transmisión de información.* Respecto de la alegación relativa a la omisión de transmisión de información sobre sus actividades por parte de algunas regionales, el Gobierno indica que esas omisiones obedecen en algunos casos a los cambios continuos de las autoridades regionales de inspección del trabajo y afirma que se están adoptando medidas para recoger

¹ El Gobierno transmite además, un cuadro relativo al primer semestre de 2012 que contiene informaciones sobre el número de expedientes sancionadores, el número de multas impuestas y el importe de las mismas.

información completa sobre todo el territorio y dar cumplimiento a las disposiciones de los artículos 20 y 21 del Convenio.

31. *Políticas de inspección.* El Gobierno menciona como avances de políticas en materia de inspecciones los lineamientos de política sociolaboral 2012-2016 del sector trabajo y promoción del empleo del MTPE, en los cuales se ha propuesto fortalecer el sistema de inspección del trabajo a nivel nacional. Declara igualmente que de acuerdo con el informe semestral elaborado por la Dirección Operativa de Inspección del Trabajo de la DGIT, al 14 de noviembre de 2012 se habían realizado 18 capacitaciones en materia sociolaboral, de derechos fundamentales y seguridad y salud en el trabajo (SST) ². Reitera que si bien las competencias de inspección han sido transferidas del Gobierno nacional a los gobiernos regionales, éstas se ejercen en el marco de un plan nacional de inspecciones aprobado por la DGIT, como autoridad central.
32. *Legislación.* El Gobierno precisa además, que mediante el proyecto de ley núm. 538/2011-PE ³, se propone la creación de un organismo con competencia nacional, con patrimonio propio y autonomía funcional, económica, técnica, financiera y administrativa — la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) —, que sería la autoridad central del sistema funcional de inspección del trabajo y tendría a su cargo la ejecución de todas las funciones y competencias previstas en materia de inspección del trabajo en el ámbito nacional. Los gobiernos regionales ejercerían dentro de su jurisdicción las funciones y competencias de inspección únicamente respecto de las microempresas.
33. Habida cuenta de los argumentos anteriores, el Gobierno solicita que se desestime la reclamación presentada por la CATP y se ordene su archivo.

C. Informaciones complementarias proporcionadas a solicitud del Comité

34. El Comité solicitó a la CATP su punto de vista sobre el proyecto de ley núm. 538/2011-PE y en particular, sobre la manera en que el mismo da efecto a la obligación establecida en el artículo 4, párrafo 1), del Convenio núm. 81, según la cual la inspección del trabajo deberá estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central. Preguntó en particular si la CATP considera que existe una autoridad central para la vigilancia y control (artículo 4, párrafo 1) del Convenio núm. 81) y si considera que la SUNAFIL, mencionada en el proyecto de ley, daría efecto a la autoridad central de vigilancia y control a la que se refiere el artículo 4 del Convenio, con explicación de las razones de su respuesta.
35. El Comité solicitó al Gobierno comunicar el texto de la ley núm. 27783, Ley de Bases de la Descentralización; ley que rige la Dirección General de Inspección del Trabajo (DGIT); decreto supremo núm. 021-2007-TR, por el cual se aprueba el Reglamento de la Carrera del Inspector del Trabajo; proyecto de ley núm. 538/2011-PE. Además, le solicitó que comunicara informaciones sobre el estado de avance de la adopción del proyecto de ley núm. 538/2011-PE; que indicara las competencias de vigilancia y control tanto de la DGIT en la actualidad como de la SUNAFIL en el proyecto de ley; que proporcionara informaciones incluyendo otra legislación y proyectos, que permitieran determinar si hay un órgano central con las funciones de vigilancia y control a que se refiere el párrafo 1 del

² El Gobierno transmite en anexo: i) copia del lineamiento de política sociolaboral 2012-2016 del sector trabajo y promoción del empleo; ii) copia del Plan Nacional Anual de Inspección del Trabajo (2012); iii) copia del Plan Anual de Capacitación.

³ Actual ley núm. 29981, de creación de la SUNAFIL, publicada el 15 de enero de 2013.

artículo 4 del Convenio. Respecto del párrafo 1, página 6 de su respuesta a las alegaciones presentadas por la CATP donde dice que «se ha verificado que los gobiernos regionales han dispuesto la contratación de personal de inspección mediante el régimen del CAS, y que en tanto ente rector del sistema de inspección del trabajo, la DGIT ha manifestado su desacuerdo con dicha práctica», el Comité solicitó al Gobierno que informara de las medidas concretas adoptadas por la dirección al respecto (además de manifestar su desacuerdo). En lo tocante al artículo 6 del Convenio, el Comité solicitó al Gobierno que proporcionara informaciones sobre el sistema de contratación de los inspectores del trabajo y sobre el efecto dado a este artículo con relación a los alegatos. En relación con los artículos 10 y 11 del Convenio, el Comité pidió al Gobierno que respondiera a las alegaciones de la CATP en las que cuestiona el funcionamiento de la inspección del trabajo y los medios puestos a su disposición y que informara en qué medida bajo el sistema descentralizado, la autoridad central tendrá las funciones y competencias de vigilancia y control (artículo 4, 1), del Convenio), respecto de las cuestiones enunciadas en los artículos 10 y 11 del Convenio.

1. Informaciones complementarias de 6 de diciembre de 2012 proporcionadas por el Gobierno

- 36. Autoridad Central.** En su comunicación de 17 de diciembre de 2012, el Gobierno reitera que tal y como lo prevé el segundo párrafo del artículo 19 de la LGIT, la autoridad central a la que se refiere el párrafo 1 del artículo 4 del Convenio, era en ese momento, la DGIT del MTPE. Refiriéndose al proyecto de ley que crea la SUNAFIL, el Gobierno indica que la SUNAFIL será entonces la nueva autoridad central del sistema de inspección del trabajo y la autoridad responsable de supervisar el cumplimiento de la legislación laboral dentro del ámbito de su competencia; aprobar las políticas institucionales en materia de inspección del trabajo, vigilar y exigir el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y 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.
- 37. Régimen laboral de los inspectores.** El Gobierno declara que el régimen laboral de los inspectores del trabajo está regulado por los artículos 26 a 30 de la LGIT y por el Reglamento de la Carrera del Inspector del Trabajo, que contienen las reglas relativas al acceso y régimen jurídico aplicable, pautas para la formación y perfeccionamiento, deberes, su participación en la elaboración de las normas y la obligación a cargo del Estado de proporcionarles los medios materiales y locales necesarios para el desempeño de sus funciones.
- 38. Contratación.** El Gobierno sostiene asimismo, que el ingreso a la carrera de inspector se lleva a cabo a través de concurso público basado en razones de aptitud, para el cargo de inspector auxiliar, de conformidad con el literal *a)* del artículo 26 de la LGIT; el acceso a los cargos de inspector y de supervisor inspector, se lleva a cabo mediante concurso de promoción interna, de conformidad con los literales *b)* y *c)* del mismo artículo. En ambos casos, los concursos se realizan de acuerdo con las pautas establecidas por la DGIT. Estas pautas se elaboran para cada concurso, a iniciativa de la misma autoridad central o de las autoridades regionales. La contratación bajo el régimen del CAS tiene una naturaleza temporal y el Poder Ejecutivo ha estado desarrollando la normativa pertinente para que los trabajadores contratados bajo ese régimen puedan acceder a un régimen permanente.
- 39. Medios materiales.** El Gobierno reitera que la DGIT supervisa de manera programada y en conformidad con las metas previstas en el plan operativo institucional y el protocolo de supervisión, el funcionamiento del sistema funcional de inspección del trabajo en el ámbito de su competencia, desde el punto de vista de los recursos humanos, oficinas, locales,

medios materiales y equipamientos necesarios. La DGIT visitó las direcciones regionales y formuló las recomendaciones pertinentes exhortando a los gobiernos regionales a proporcionar ambientes y medios materiales adecuados.

2. *Informaciones complementarias proporcionadas por el sindicato de 28 de diciembre de 2012*

40. Mediante comunicación de 28 de diciembre de 2012, la CATP declara que el proyecto de ley mediante el cual se crea la SUNAFIL y se modifican la LGIT y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, fue aprobado el 6 de diciembre de 2012, si bien en ese momento aún no había entrado en vigor. Indica que el artículo 3 de la ley, establece que la SUNAFIL desarrolla y ejecuta todas las funciones y competencias señaladas en el artículo 3 de la LGIT en el ámbito nacional y cumple el rol de autoridad central y ente rector del sistema de inspección del trabajo. Esta ley prevé también que los gobiernos regionales, en el marco de las funciones establecidas en el artículo 48, literal *f*) de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, desarrollan y ejecutan, dentro de su ámbito territorial, todas las funciones señaladas en relación con las microempresas. El artículo 18 de la misma ley, establece por su parte, que la SUNAFIL es la autoridad central del sistema de inspección del trabajo a la que alude la LGIT y como ente rector, dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas en las materias de su competencia. La CATP concluye que la ley contiene disposiciones que dan efecto a la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 4 del Convenio. La creación de la SUNAFIL daría efecto a la autoridad central de vigilancia y control a que se refiere el párrafo 1 del artículo 4 del Convenio núm. 81, debido a las modificaciones efectuadas a los artículos 3, 13, 18, 19, 35, 39, 41 y 49 de la LGIT y posibilitará la promoción, supervisión y fiscalización del cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y de SST.

D. *Nueva comunicación del sindicato de 12 de agosto de 2013*

41. *Ley núm. 29981, que crea la SUNAFIL, modifica la LGIT (núm. 28806), y la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (núm. 27867), publicada en el Boletín Oficial el 15 de enero de 2013.* La CAPT adjunta copia de la publicación de la ley núm. 29981, que crea la SUNAFIL y reitera que ésta desarrollará y ejecutará todas las funciones y competencias establecidas en el artículo 3 de la LGIT en el ámbito nacional y cumplirá el rol de autoridad central y ente rector del sistema de inspección del trabajo. Los gobiernos regionales, por su parte, en el marco de las funciones establecidas en el artículo 48, literal *f*) de la ley núm. 27867, desarrollarán y ejecutarán, dentro de su respectivo ámbito territorial, todas las funciones y competencias señaladas en el artículo 3 de la LGIT, en relación con las microempresas, incluso las que son parte de la economía informal y de acuerdo con lo que defina el reglamento, en concordancia con las políticas y planes nacionales y sectoriales, así como con las normas que emita el ente rector del sistema funcional. El sindicato indica que al momento de la comunicación, la SUNAFIL todavía no se encontraba en funcionamiento.
42. *Gobiernos regionales.* La CAPT manifiesta que está de acuerdo en parte con lo establecido en la ley de creación de SUNAFIL, en vista que dicha entidad se convertiría en la autoridad central de la inspección del trabajo conforme al Convenio, pero no comparte que la función de inspección en lo que se refiere a las microempresas, se atribuya a los gobiernos regionales, pues en su opinión, esta situación perpetuaría la injerencia política y la falta de autonomía de la labor de inspección. El sindicato destaca que a los gobiernos regionales no les ha interesado la inspección del trabajo. No han contratado inspectores, ni seguido los lineamientos técnicos del órgano central que es la DGIT, y no ha habido coordinación con él; la inspección en las provincias ha sido mínima y los criterios técnicos

que se han adoptado, han determinado que la aplicación de la legislación laboral no haya sido uniforme, no se han realizado operativos en la selva respecto del trabajo forzoso, donde se sabe que existe, ni se ha hecho mucho respecto del sector agroindustrial en las provincias.

43. *Competencias de fiscalización en materia de SST en el sector público.* La CATP señala que el artículo 123 del reglamento de la ley núm. 29783 (Ley de SST), aprobado mediante el decreto supremo núm. 005-2012-TR, es ilegal, pues restringe la competencia del MTPE, en lo que respecta a la fiscalización del cumplimiento de la normativa laboral en el ámbito público en materia de SST a las entidades públicas con trabajadores bajo el régimen laboral de la actividad privada. Esto, a pesar de que el artículo 95 de la Ley de SST, otorga competencia al sistema de inspección del trabajo a cargo del MTPE, para vigilar el cumplimiento de las normas de SST, exigir las responsabilidades administrativas que procedan, orientar y asesorar técnicamente en dichas materias, y aplicar las sanciones establecidas en la LGIT. Subraya que el reglamento entraría en contradicción también con el artículo 4 de la misma, el cual prevé que dicha ley se aplica a todos los sectores y cubre a todos los empleadores y trabajadores bajo el régimen laboral de la actividad privada, trabajadores y funcionarios del sector público, trabajadores de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú y trabajadores por cuenta propia.
44. *Falta de personal de apoyo.* La CATP indica además que a los supervisores-inspectores se les han asignado labores administrativas que impiden que puedan realizar la tarea de inspección propiamente dicha, pues a la mayoría de ellos no se les ha asignado personal administrativo de apoyo.
45. *Colaboración con otros órganos.* La organización querellante estima por otra parte, que la colaboración con la SUNAT, podría hacerse más eficaz; asimismo, deberían celebrarse convenios con la policía, para que preste el auxilio necesario a los inspectores (que son, en muchas ocasiones, agredidos verbal y físicamente) así como con el Ministerio Público y las fiscalías en el caso de accidentes del trabajo, con el fin de que se comuniquen de inmediato a la inspección del trabajo y a la fiscalía de turno y se realicen acciones conjuntas.
46. *Coexistencia de regímenes.* El sindicato alega que existe un proyecto de decreto supremo que prevé la coexistencia de diferentes regímenes laborales al interior de la SUNAFIL, a pesar de que la ley de creación de la misma prevé clara y expresamente que sus trabajadores deben estar sujetos al régimen de la actividad privada, regulada por el decreto legislativo núm. 728.
47. *Cese de funciones.* La CATP considera asimismo que la ley núm. 30057, de 4 de julio de 2013, Ley del Servicio Civil, viola el Convenio, pues al prever que la evaluación es base para la permanencia en el servicio civil, abre la posibilidad para que en virtud de la misma, se deje de pertenecer al servicio civil. Estima también, que la calificación de «personal de ineficiencia comprobada», introducida en esta ley, es subjetiva y con ella se busca hacer cesar al personal, pues en el artículo 26 de la ley se prevé que: «Si habiendo recibido la formación laboral el servidor fuera evaluado por segunda vez como personal de rendimiento sujeto a observación, es calificado como personal de ineficiencia comprobada». El sindicato considera además que, entre las causales que ponen término al servicio civil, deberían suprimirse las que se refieren a cese por causa relativa a la capacidad del servidor en los casos de desaprobación; a la supresión del puesto debido a causas tecnológicas, estructurales u organizativas y a la extinción de la entidad por mandato normativo expreso (artículo 49 de la ley citada, literales *i*), *k*) y *l*)). Sostiene que la lista de las causales disciplinarias debe ser revisada, pues es imprecisa y arbitraria.

- 48. Remuneración.** La CATP solicita la implementación de una escala remunerativa para los inspectores del trabajo que sea justa y equitativa, acorde con sus funciones y responsabilidades, para poder garantizar la continuidad del personal de inspección y atender las observaciones que la CEACR ha formulado sobre este punto al Gobierno.
- 49. Formación.** La CATP menciona asimismo los comentarios de la CEACR de 2010, en relación con la formación de los inspectores del trabajo y lamenta que no se implemente un plan de capacitación especial para las tareas de inspección. Además, no se han dictado medidas con el fin de contar con la colaboración de peritos y técnicos debidamente calificados.
- 50. Número de inspectores.** El sindicato destaca la insuficiencia del número actual de inspectores y manifiesta la esperanza de que con la creación de la SUNAFIL la situación cambie y se contraten inspectores en número adecuado, lo cual será posible si se le asigna un presupuesto adecuado.
- 51. Medios materiales.** La CATP hace igualmente alusión a los comentarios de la CEACR de 2010 con respecto a la falta de medios materiales de los servicios de inspección, y específicamente, a la escasez de espacios adecuados y de medios de transporte. Señala que en la SUNAFIL se pretende mantener a los inspectores del trabajo en una situación de hacinamiento. El sindicato se refiere también a los comentarios de la CEACR de 2012 en virtud del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), donde se señala la necesidad de dotar al Grupo Especial de Inspección de Trabajo contra el Trabajo Forzoso (GEIT) de personal y de recursos materiales suficientes y adecuados, y en particular, de fortalecer su capacidad de movilidad para llevar a buen término sus funciones en todo el territorio nacional.
- 52. Denuncia.** La CATP menciona también los comentarios formulados por la CEACR sobre el presente Convenio en 2010, acerca del artículo 12, párrafo 1, *a*) y *c*) y el artículo 15, *c*). Declara que la situación al respecto no ha variado, pues los inspectores reciben las órdenes de inspección con la denuncia anexa a la cubierta del expediente. El sindicato sostiene además, que el artículo 15, *c*), del Convenio no se cumple en el caso de una denuncia interpuesta por un ex trabajador, o con motivo de la desnaturalización de contrato de trabajo, pues en razón de una directiva emitida por la DGIT, el denunciante debe solicitar el levantamiento de la reserva, para que se acepte este tipo de denuncias, pueda generarse la orden de inspección y llevarse a cabo la actuación a que haya lugar.
- 53. Notificación.** Según la CATP, el sistema de notificación de los accidentes del trabajo y de los casos de enfermedad profesional a la inspección tiene graves deficiencias, pues no se pueden declarar los accidentes ni los casos de enfermedad profesional acaecidos en el sector informal o respecto de empleadores incumplidos, en razón de los requisitos exigidos para la declaración. Por ende, las estadísticas no se ajustan a la realidad y la inspección del trabajo no puede tomar las medidas necesarias en materia de prevención.
- 54. Visitas.** El sindicato alega por otra parte, la persistencia de la falta de planificación de las visitas y que ellas dependen de las denuncias recibidas. Resalta que en los comentarios ya citados sobre el Convenio núm. 29, la CEACR «... manifiesta su preocupación ... por el hecho de que no pudo comprobarse ninguna infracción, habida cuenta de ... que los estudios permitieron identificar algunas regiones en las que prevalecen las prácticas de trabajo forzoso, así como los procesos de imposición de esas prácticas».
- 55. Actas y sanciones.** La organización querellante declara que si bien con la creación de la SUNAFIL se han incrementado las cuantías de las multas, muchas veces, y sin especificar el motivo, se anulan las actas en el curso del procedimiento sancionador, y cuando no se anulan, las multas no se cobran, es decir, las sanciones no son efectivamente aplicadas.

56. *Informes anuales.* La CATP insiste en que aunque los inspectores del trabajo cumplen con presentar informes mensuales, la DGIT no presenta informes anuales, ni estadísticas.

E. Observaciones del Gobierno de 20 de noviembre de 2013

57. *Proceso de descentralización.* El Gobierno declara que si bien la SUNAFIL se crea con el objeto de superar los problemas que atraviesa el actual sistema descentralizado de inspección del trabajo, desligar completamente a los gobiernos regionales de dicha función resultaría contrario al proceso de descentralización que el Gobierno viene impulsando desde hace años. Pese a que los gobiernos regionales mantendrán competencias en materia de inspección del trabajo, la SUNAFIL tendrá una labor supervisora de las mismas.
58. *Cooperación de la inspección del trabajo con otras entidades públicas.* Con respecto a la colaboración con entidades públicas, el Gobierno indica que existe un convenio específico de cooperación entre el MTPE y la SUNAT, para cuya ejecución se han realizado varias reuniones de trabajo.
59. *Carrera.* El Gobierno indica que la carrera del inspector del trabajo está regulada por el decreto supremo núm. 021-2007-TR, el cual establece la forma de ingreso y las condiciones de ascenso. Las oportunidades para promociones se presentan en los procesos internos que se vienen realizando todos los años. Todos los concursos del MTPE para cubrir plazas son públicos y puede participar en ellos todo el personal que cuente con el perfil establecido.
60. *Capacitación.* El Gobierno declara que el MTPE, a través de la DGIT, ejecuta el Plan Anual de Capacitación para el Personal de Inspección. Comunica además, un cuadro detallado sobre las actividades de capacitación (74) previstas 2012, y en las que ha participado personal de Lima y de las demás regiones⁴. Indica de otra parte, que la DGIT ha contado con la asistencia y asesoramiento técnico de la Dirección General de Derechos Fundamentales y SST (DGDFSST) en materia de trabajo infantil y trabajo forzoso. Todos los inspectores que conforman el GEIT cuentan con especialización en derechos fundamentales, la mayoría ha aprobado un diplomado en la materia, y se ha llevado a cabo una capacitación de orientación y asistencia técnica a los inspectores que integran el GEIT, e incluso en materia de trabajo infantil y trabajo forzoso. Además, en 2013 se han realizado tres encuentros de inspección macro regionales en el norte, centro y sur, en los que se han discutido y definido los criterios a adoptar en materia de inspección, en conformidad con la problemática planteada por cada región.
61. *Colaboración de peritos y técnicos.* Respecto de las alegaciones según las cuales no se han adoptado medidas para garantizar la colaboración de peritos y técnicos, el Gobierno indica que se encuentra en trámite un proyecto de decreto supremo mediante el cual se aprobaría el «Reglamento para la supervisión, fiscalización y sanción en materia de SST en los subsectores de minería, electricidad e hidrocarburos». Dicho decreto precisará entre otros, la nómina de peritos en materia de SST. Indica que el reglamento de la SUNAFIL, corresponde a la Intendencia Nacional de Inteligencia Inspectiva, la administración de la nómina de peritos y técnicos.
62. *Medios materiales.* El Gobierno menciona la información remitida por la Dirección e inspección del trabajo de la DRTPE de Lima Metropolitana que detalla los implementos atribuidos a los inspectores para el cumplimiento de sus funciones (equipo celular; equipo

⁴ De acuerdo con el cuadro citado, estas actividades han cubierto entre otros, temas como la ergonomía, la SST, la intermediación laboral, lineamientos normativos de la DGIT, procedimiento administrativo sancionador, trabajo infantil, trabajo forzoso, los equipos de protección personal, etc.

de cómputo). El área de trabajo asignada es de unos 800 metros cuadrados aproximadamente y de uso exclusivo de los inspectores. Se reintegra a los inspectores el gasto de transporte (un monto máximo de 37 nuevos soles o mínimo de 10 nuevos soles por día, según la zona) y se dispone de diez vehículos asignados para la función de inspección.

63. *Notificación.* Respecto de las notificaciones de los accidentes de trabajo por medio de la página web, el Gobierno indica que este sistema ha sido dispuesto para que las propias empresas cumplan la obligación de reportar los accidentes de trabajo. Una empresa de la economía informal, en razón de su propia condición, no informará una situación que desembocará en una verificación de inspección. Los casos de accidente de las empresas de la economía informal se gestionan por medio de las denuncias de investigación de inspección cuando el interesado las solicita o por iniciativa propia de la dirección, cuando se toma conocimiento por algún medio.
64. *Inspecciones planificadas.* El Gobierno refuta la alegación de la CATP según la cual los operativos no se planifican. Afirma que la DGIT elabora anualmente el Plan Nacional de Inspección del Trabajo, que contiene detalladamente las actividades a ejecutar durante el año. Para la elaboración de este plan se toma la información proveniente del mismo sistema, que permite identificar poblaciones vulnerables, sectores económicos y mapas sobre los que el Estado debe priorizar sus esfuerzos. Se presta también especial atención a la fiscalización del cumplimiento de las normas de SST en los sectores de la minería y energía, pues son competencias recientemente asumidas por el MTPE.
65. *Informes anuales.* En relación con la aseveración de la CATP según la cual la DGIT no presenta informes, ni estadísticas, el Gobierno declara que esta afirmación es infundada, pues en forma mensual se presenta el *Boletín de Estadísticas* al despacho del Viceministro de Trabajo. El *boletín* mencionado busca evidenciar el comportamiento mensual de las acciones inspectoras de fiscalización y orientación para la ayuda en la toma de decisiones. Las estadísticas del *boletín* corresponden a los informes del SIIT, que es un sistema centralizado de registro de información, y está actualmente implementado en 15 direcciones y gerencias regionales de trabajo y promoción del empleo, que representan cerca del 70 por ciento de las actuaciones de inspección a nivel nacional. Respecto a las alegaciones sobre el informe anual, el Gobierno afirma que se elabora el informe anual que se presenta a la Oficina.

III. Conclusiones del Comité

66. El Comité basa sus conclusiones en el examen de las alegaciones de la CATP, las observaciones comunicadas por el Gobierno, las respuestas de la organización querellante y del Gobierno a las preguntas del Comité, así como sobre la información anteriormente comunicada por el Gobierno en las memorias relativas a la aplicación del Convenio ratificado, que deben presentarse en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT y los comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR).
67. El Comité toma nota de que entre la presentación de la reclamación y el día de hoy, una nueva legislación relativa a la organización y al funcionamiento de la inspección del trabajo ha sido adoptada. La legislación pertinente actualmente es fundamentalmente, la siguiente: 1) ley núm. 29981, publicada el 15 de enero de 2013, que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT) (núm. 28806), y la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (núm. 27867); 2) el decreto supremo núm. 007-2013-TR, de 6 de agosto de 2013, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL; 3) el

decreto supremo núm. 009-2013-TR, de 24 de octubre de 2013, que modifica el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL; 4) el decreto supremo núm. 015-2013-TR, de 26 de diciembre de 2013, que precisa el ejercicio de la función de inspección de trabajo a cargo de los gobiernos regionales. Toma nota asimismo de la reciente resolución ministerial núm. 0037-2014-TR, por la que aprueban transferencia de competencias del MTPE a la SUNAFIL, de fecha 28 de febrero de 2014.

A. Observaciones preliminares

- 68.** Con base en las alegaciones de la CATP, el Comité debe examinar ante todo, si en el proceso de descentralización del sistema de inspección del trabajo, el Gobierno del Perú ha infringido el Convenio núm. 81 en lo que concierne a la vigilancia y control del sistema de inspección por parte de una autoridad central (artículo 4, párrafo 1); la situación jurídica y condiciones de servicio de los inspectores del trabajo (artículo 6); la contratación de los inspectores según las competencias requeridas (artículo 7, párrafo 1); la formación adecuada de los inspectores del trabajo (artículo 7, párrafo 3); los efectivos de inspección (artículo 10); los medios materiales puestos a disposición de los inspectores del trabajo (artículo 11); la elaboración de informes periódicos sobre las actividades de inspección (artículo 19) y la elaboración y comunicación a la Oficina de un informe anual de inspección (artículos 20 y 21).
- 69.** En segundo lugar, el Comité examinará las demás alegaciones de la CATP, relativas al campo de aplicación de la inspección del trabajo (artículo 2); a las funciones adicionales de los inspectores del trabajo (artículo 3, párrafo 2); a la colaboración de los servicios de inspección con otras instituciones públicas (artículo 5, *a*)); al derecho de libre acceso y libre control en los establecimientos y principio de confidencialidad de las quejas (artículo 12, párrafo 1, *a*) y *c*) y artículo 15, *c*)); a la frecuencia y calidad de las visitas de inspección (artículo 16); a las sanciones efectivamente aplicadas (artículo 18).

B. Aplicación del Convenio en el proceso de descentralización del sistema de inspección del trabajo

1. Sumisión del sistema de inspección del trabajo a la vigilancia y control de una autoridad central

70. El Comité recuerda que, el párrafo 1 del artículo 4 del Convenio prescribe que:

1. Siempre que sea compatible con la práctica administrativa del Miembro, la inspección del trabajo deberá estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central.

71. El Comité entiende que esta reclamación cuestiona fundamentalmente el funcionamiento efectivo del sistema de la inspección de trabajo bajo la vigilancia y el control de una autoridad central en el proceso de descentralización que se está llevando a cabo en el país. Nota que entre la presentación de la reclamación y el momento actual, la legislación pertinente ha cambiado y que, de acuerdo con los elementos consignados en los párrafos anteriores, el proceso de cambio aún no ha concluido. Considera por lo tanto, que el examen de esta situación es complejo, dada su naturaleza evolutiva.

Situación antes de la creación de la SUNAFIL

72. La CATP alega que la descentralización de la inspección del trabajo ha desembocado en una falta de control, cooperación y coordinación por parte de la actual autoridad central del sistema de inspección del trabajo respecto de las competencias de inspección atribuidas a

los gobiernos regionales, y ha puesto fin al control de la autoridad central. Destaca que la descentralización de la inspección en el marco de una situación ya precaria de la inspección del trabajo, sumada a la falta de interés y compromiso de los gobiernos regionales, en relación con las actividades y metas de las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción Social (DRTPS) responsables, entre otras cuestiones, de la inspección del trabajo, ha agravado la situación.

- 73.** Según el sindicato, la adscripción de la inspección del trabajo a los gobiernos regionales ha conllevado problemas, en particular en relación con la aplicación de criterios uniformes en todo el territorio nacional, la dotación de medios financieros, recursos humanos, y medios materiales de los servicios de inspección del trabajo, los regímenes laborales y las condiciones de servicio de los inspectores del trabajo, la contratación y formación de los inspectores del trabajo, la planificación y la realización de visitas de inspección, y la elaboración de informes periódicos. El Gobierno indica por su parte, que la descentralización no ha impedido la vigilancia y el control del sistema de inspección por parte de la DGIT en su condición de autoridad central.
- 74.** El Comité observa en la exposición de motivos del proyecto de ley núm. 538/2011 sobre la creación de la SUNAFIL, que en virtud del proceso de descentralización iniciado en 1998, las entonces DRTPS dejaron de ser parte orgánica y administrativa del MTPE, y pasaron a hacer parte de los respectivos gobiernos regionales, a más tardar el 1.º de enero de 2003.
- 75.** Nota de otra parte, que en virtud del artículo 48 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (núm. 27867 de 2002), se atribuye a éstos, entre otras funciones específicas en materia de trabajo, de promoción del empleo, de la pequeña empresa y la microempresa, las de conducir y ejecutar los procedimientos de supervisión, control e inspección de las normas de trabajo; así como las de conducir y ejecutar acciones en materia de SST y bienestar social, hacer cumplir las normas de prevención y de protección contra riesgos ocupacionales.
- 76.** Observa además que, según el artículo 19.1 en concordancia con el literal *c*) del artículo 35 de la misma ley, el presupuesto anual de la República es descentralizado y los gobiernos regionales y locales aprueban su organización interna y su presupuesto institucional de acuerdo con la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las leyes anuales de presupuesto. Al tenor del artículo 72 de la misma ley (tal como fue modificada por la ley núm. 27902 de 2003), el gobierno regional norma sobre sus recursos, bienes y activos y los administra, en conformidad con la ley. Por consiguiente, el presupuesto del Estado destinado a la inspección del trabajo se ha descentralizado y las decisiones en la materia recaen en cada uno de los gobiernos regionales.
- 77.** De los documentos facilitados por el Gobierno, y en especial de aquellos que se refieren a las recomendaciones dirigidas a varios gobiernos regionales en 2012 en lo que concierne a los problemas identificados por la DGIT, para que los gobiernos regionales procedieran, entre otras cosas, a elaborar sus planes de inspección, a la designación de funcionarios para ocupar los cargos de dirección de inspección laboral, a la asignación de medios materiales y logísticos, e incluso a implementar las direcciones de inspección del trabajo, el Comité colige que la atribución de facultades a los gobiernos regionales en la materia, redundó en una disminución importante de facultades de la DGIT. La DGIT carecería de todo poder en la determinación de las necesidades de los servicios de inspección del trabajo en lo que a recursos financieros y medios materiales necesarios para el cabal desempeño de las funciones de inspección se refiere; la creación misma de direcciones de inspección en las regiones había quedado bajo el control de los gobiernos locales. En este contexto, la autoridad central había perdido parte substancial de la función de coordinación, vigilancia y control.

78. El Comité recuerda que, como lo señaló la CEACR en su Estudio General sobre la inspección del trabajo, 2006 «La sujeción del sistema de inspección a una autoridad central facilita el establecimiento y la aplicación de una política uniforme en materia de inspección para el conjunto del territorio y la aplicación coherente de la legislación laboral, y permite utilizar racionalmente los recursos disponibles, en particular limitando los casos de duplicación de actividades». En este contexto, la CEACR consideró contraria al Convenio la iniciativa adoptada en un país, de descentralizar la inspección del trabajo sin añadir a esta medida la obligación de que las autoridades administrativas regionales o locales descentralizadas instituyesen un sistema para su funcionamiento y le asignaran recursos presupuestarios suficientes⁵.
79. El Comité considera que la aplicación de una política coherente y coordinada de inspección del trabajo exige que la autoridad central de inspección del trabajo vele por el buen funcionamiento del conjunto del sistema de inspección y ejerza una supervisión y un control efectivos sobre toda la estructura y el funcionamiento del mismo, en el ámbito nacional y local. Esto está confirmado por la exigencia de presentación a la autoridad central de inspección de informes periódicos sobre los resultados de sus actividades por parte de los inspectores del trabajo o las oficinas locales de inspección, según el caso, que se encuentra prevista en el artículo 19 del Convenio, que en su letra dice:
1. Los inspectores del trabajo o las oficinas locales de inspección, según sea el caso, estarán obligados a presentar a la autoridad central de inspección informes periódicos sobre los resultados de sus actividades.
 2. Estos informes se redactarán en la forma que prescriba la autoridad central, tratarán de las materias que considere pertinentes dicha autoridad y se presentarán, por lo menos, con la frecuencia que la autoridad central determine y, en todo caso, a intervalos que no excedan de un año.
80. **El Comité estima que la organización y el funcionamiento de la inspección del trabajo, resultantes de la descentralización no guardan plena conformidad con el párrafo 1) del artículo 4 del Convenio, en la medida en que, en la práctica, la función de la DGIT, en su calidad de autoridad central se redujo sustancialmente. Nota no obstante que, con la entrada en vigencia de la ley núm. 29981 y su reglamentación, la situación está evolucionando positivamente en relación con la sujeción de una parte de las empresas a la vigilancia y control de una autoridad central.**

Evolución de la situación con la creación de la SUNAFIL

81. El Comité observa que la ley núm. 29981, publicada el 15 de enero de 2013, crea la SUNAFIL. El decreto supremo núm. 007-2013-TR, modificado por el decreto supremo 009-2013-TR, aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL; y la resolución ministerial núm. 0037-2014-TR por la que aprueban transferencia de competencias del MTPE a la SUNAFIL, de fecha 28 de febrero de 2014, establece el 1.º de abril de 2014 como fecha de inicio de funciones de la SUNAFIL en su calidad de autoridad central del sistema de inspección a nivel nacional y del ejercicio de sus competencias de inspección y sancionadoras en Lima Metropolitana. Nota también que la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal de 2014, establece que la implementación progresiva de la SUNAFIL se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2014.
82. El Comité nota que el artículo 1 de la citada ley núm. 29981, crea la SUNAFIL, como organismo técnico especializado, adscrito al MTPE, que será responsable de promover,

⁵ OIT: Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, 2006, Informe III (Parte 1B), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (en adelante, «Estudio General sobre la inspección del trabajo, 2006»), párrafo 140.

supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo (SST), así como de brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias.

- 83.** El artículo 3 de la misma ley, prevé por su parte, que la SUNAFIL desarrolla y ejecuta todas las funciones establecidas en el artículo 3 de la LGIT en el ámbito nacional y cumple el rol de autoridad central y ente rector del sistema de inspección del trabajo. El mismo artículo prescribe sin embargo, que los gobiernos regionales, en el marco de las funciones establecidas en el artículo 48, literal *f*), de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (núm. 27867), desarrollan y ejecutan, dentro de su respectivo ámbito territorial, todas las funciones y competencias señaladas en el artículo 3 de la LGIT, en relación con las microempresas, formales o informales, de acuerdo a como lo defina el reglamento, en concordancia con las políticas y planes nacionales y sectoriales, así como con las normas que emita el ente rector del sistema funcional.
- 84.** La segunda disposición complementaria modificatoria de la mencionada ley, enmienda el artículo 48, literal *f*), de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y prescribe que corresponde a los gobiernos regionales conducir y ejecutar los procedimientos del empleo y fomento de la pequeña empresa y la microempresa, así como los procedimientos de supervisión, control e inspección de las normas de trabajo respecto de las microempresas aplicando las sanciones que correspondan en el ámbito de su competencia. La disposición quinta complementaria modificatoria de la misma ley, prevé que un decreto supremo debe establecer, a efectos del artículo 3, la definición de microempresa.
- 85.** El Comité toma nota del decreto supremo núm. 015-2013-TR, de 26 de diciembre de 2013, que precisa el ejercicio de la función de inspección de trabajo a cargo de los gobiernos regionales. Observa que, el artículo 2 de este decreto, define como microempresa, a efectos exclusivos de precisar el ejercicio de la función de inspección a cargo de los gobiernos regionales, al empleador que cuenta entre uno y diez trabajadores registrados en la planilla electrónica, creada por el decreto supremo núm. 018-2007-TR y sus normas modificatorias y complementarias. En conformidad con la disposición complementaria transitoria del citado decreto, el MTPE aprobará mediante resolución, el listado de microempresas que se encuentran en el ámbito de competencia de los gobiernos regionales, para el año fiscal 2014.
- 86.** En virtud del artículo 4, literal *h*) y artículo 6 de la ley núm. 29981, la SUNAFIL tiene por su parte, la facultad de imponer sanciones en el ámbito de su competencia, según el artículo 4, literal *f*) de dicha ley, así como la de ejecución coactiva de las sanciones pecuniarias que imponga en el marco de sus competencias. La SUNAFIL está conformada, según el artículo 7 de la citada ley, por: *a*) una alta dirección (constituida por el consejo directivo y el superintendente); *b*) el Tribunal de Fiscalización Laboral; *c*) los órganos de línea; *d*) los órganos de apoyo, y *e*) los órganos desconcentrados.
- 87.** De conformidad con el artículo 18 de la ley núm. 29981, «La SUNAFIL es la autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo a que se refiere la ley núm. 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (...); y como ente rector de ese sistema funcional dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas en materia de su competencia ... garantizando el funcionamiento del sistema con la participación de los gobiernos regionales...». Según el artículo 19 de la misma ley, la SUNAFIL debe establecer mecanismos de articulación y coordinación con otras entidades del Poder Ejecutivo e intergubernamental con gobiernos regionales y locales, para entre otras cosas, coordinar la implementación de las políticas nacionales y sectoriales de su competencia; y celebrar convenios interinstitucionales de asistencia técnica y ejecutar acciones de cooperación y colaboración mutua.

88. La primera disposición complementaria modificatoria de la ley núm. 29981, en su enmienda al artículo 19 de la LGIT, establece que el sistema de inspección del trabajo está conformado por: *a)* la SUNAFIL, que es el ente rector y la autoridad central del sistema de inspección del trabajo, y *b)* las unidades orgánicas de los gobiernos regionales que dependen funcional y técnicamente de dicha autoridad central en materia de inspección del trabajo.
89. Al tenor del último párrafo de la primera disposición complementaria final de la ley en cuestión, la SUNAFIL, los gobiernos regionales, las entidades públicas o privadas que deben garantizar el cumplimiento de normas laborales pueden suscribir convenios con el objeto de que la Superintendencia fiscalice dichas normas.
90. En conformidad con la segunda disposición complementaria transitoria de la ley núm. 29981, la administración del sistema funcional de inspección del trabajo continúa a cargo del MTPE hasta la aprobación del reglamento de organización y funciones y demás instrumentos de gestión de la SUNAFIL. La resolución ministerial núm. 0037-2014-TR establece que la implementación progresiva de la SUNAFIL se proroga hasta el 31 de diciembre de 2014.
91. El Comité observa que el reglamento de la SUNAFIL aprobado mediante el decreto supremo núm. 007-2013-TR, de 6 de agosto de 2013, fija la estructura orgánica y las funciones de los diferentes órganos de la SUNAFIL. Con arreglo a su artículo 4, las funciones de la SUNAFIL, son entre otras: supervisar el cumplimiento de la normativa sociolaboral, ejecutando las funciones de fiscalización dentro del ámbito de su competencia (literal *a*)); aprobar las políticas institucionales en materia de inspección del trabajo en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales (literal *b*)); suscribir convenios de gestión con los gobiernos regionales en materia de su competencia (literal *i*)).
92. De acuerdo con el artículo 37 del reglamento de la SUNAFIL, la intendencia regional es el órgano desconcentrado encargado de dirigir y supervisar la programación, desarrollo y ejecución de las actuaciones de inspección, de fiscalización, orientación y asistencia técnica y supervisar los procedimientos sancionadores. Según el artículo 50 del mismo reglamento, la SUNAFIL podrá contar con 25 intendencias regionales, que corresponden al ámbito de cada región.
93. El Comité observa que con la adopción y la aplicación de la mencionada ley núm. 29981 y del reglamento de la SUNAFIL, el sistema de inspección, queda adscrito a una autoridad central (la SUNAFIL), y ejercerá sus funciones a nivel regional y local a través de los órganos desconcentrados de la misma, salvo en lo que se refiere a las microempresas (que según las declaraciones de la CATP son la mayoría de las empresas del país), pues tratándose de éstas, la inspección ha quedado adscrita a los gobiernos regionales y escapa a la potestad de aquella. En ese contexto, el Comité cree entender que la SUNAFIL no tiene competencia para ejercer vigilancia y control, sobre la inspección del trabajo en las microempresas. De otra parte y aunque comprende que la descentralización de la inspección del trabajo se enmarca dentro del proceso de descentralización de la administración que el Gobierno viene adelantando hace años y que, en ese mismo sentido no parece posible, como lo expresó el mismo Gobierno, desligar completamente a los gobiernos regionales de la función de inspección, **el Comité recuerda que las obligaciones derivadas de la ratificación de un convenio, son responsabilidad del Estado y es a éste, a quien corresponde garantizar las condiciones de aplicación del mismo en todo el territorio.**
94. A pesar de la evolución positiva en lo que concierne la sujeción de una parte de las empresas a una autoridad central, el Comité no puede pronunciarse por el momento sobre la manera en que la autoridad central ejercerá sus funciones con respecto a las mismas en

la medida en que el proceso de implementación de la SUNAFIL aún no ha culminado, y será necesario observar el ejercicio de sus funciones en la práctica. **Este proceso evolutivo da la posibilidad asimismo, de que el Gobierno desarrolle las medidas correctivas necesarias. El Comité confía en que dicho proceso estará en plena conformidad con las disposiciones del Convenio y pide al Gobierno que mantenga informada a la CEACR sobre la evolución de la situación.**

95. Con respecto a la inspección del trabajo en las microempresas, que continúa siendo de competencia de los gobiernos regionales, los cuales gozan de autonomía administrativa y financiera, y no están cubiertas por la legislación relativa a la SUNAFIL, el Comité observa que los problemas señalados en los párrafos 72 y siguientes, parecen subsistir. En este contexto, recuerda las observaciones realizadas en el párrafo 78, según las cuales la CEACR ha señalado que para ser conforme con las exigencias del Convenio, la descentralización de la inspección del trabajo debería acompañarse de la obligación hecha a las autoridades administrativas regionales o locales descentralizadas, de instituir un sistema para su funcionamiento y de asignarle los recursos presupuestarios suficientes.
96. Tomando nota de los esfuerzos desplegados por el Gobierno, el Comité le solicita que adopte de manera regular las medidas necesarias, tanto en derecho como en la práctica, con el fin de asegurar la sujeción del sistema de inspección del trabajo en su globalidad a la vigilancia y el control de una autoridad central, tal y como lo prescribe el artículo 4 del Convenio.

2. ***Obligación de presentación de informes periódicos a la autoridad central y de publicación y comunicación a la OIT de un informe anual de inspección***

97. El Comité recuerda además que, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 19 del Convenio:

1. Los inspectores del trabajo o las oficinas locales de inspección, según sea el caso, estarán obligados a presentar a la autoridad central de inspección informes periódicos sobre los resultados de sus actividades.

En virtud del artículo 20 del Convenio:

1. La autoridad central de inspección publicará un informe anual, de carácter general, sobre la labor de los servicios de inspección que estén bajo su control.
2. ...
3. Se remitirán copias de los informes anuales al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo dentro de un período razonable después de su publicación, que en ningún caso podrá exceder de tres meses.

Y, de acuerdo con el artículo 21 del Convenio:

El informe anual que publique la autoridad central de inspección tratará de las siguientes cuestiones, así como de cualesquiera otras que competan a dicha autoridad:

- a) legislación pertinente a las funciones del servicio de inspección del trabajo;
- b) personal del servicio de inspección del trabajo;
- c) estadísticas de los establecimientos sujetos a inspección y número de trabajadores empleados en dichos establecimientos;
- d) estadísticas de las visitas de inspección;
- e) estadísticas de las infracciones cometidas y de las sanciones impuestas;

- f) estadísticas de los accidentes del trabajo;
- g) estadísticas de las enfermedades profesionales.

- 98.** El Comité nota que la CATP alega que algunas regiones no comunican informaciones sobre sus actividades, lo cual imposibilita la obtención de datos a nivel nacional.
- 99.** El Gobierno, por su parte explica la omisión de transmisión de información sobre sus actividades por parte de algunas regiones en razón de los cambios continuos de las autoridades regionales. Indica no obstante que hay medidas en curso para recoger información completa sobre todo el territorio y dar cumplimiento a las prescripciones de los artículos 20 y 21 del Convenio. De forma mensual se presenta el *Boletín de Estadísticas* al despacho del Viceministro de Trabajo que corresponden a los informes del Sistema Informático de Inspección del Trabajo (SIIT), que es un sistema centralizado de registro de información, y está actualmente implementado en 15 DRTPE, que representan cerca del 70 por ciento de las actuaciones de inspección a nivel nacional. Respecto a las alegaciones sobre el informe anual, el Gobierno afirma que se elabora el informe anual que se presenta a la OIT.
- 100.** El Comité observa que en sus comentarios adoptados en 2010, la CEACR tomó nota «... con interés de que, a consecuencia de sus solicitudes reiteradas, se ha comunicado un informe de actividades de inspección del trabajo para 2007» y solicitó al Gobierno que adopte las medidas necesarias para que se publique y se comuniquen a la OIT de la manera prescrita en el artículo 20, un informe anual que contenga las informaciones previstas en el artículo 21.
- 101.** El Comité destaca que es necesario que el Gobierno adopte de manera regular las medidas necesarias tendientes a recolectar información periódica completa sobre las actividades de las oficinas locales de inspección con el fin de reunir las condiciones necesarias para la aplicación de los artículos 19, 20 y 21 del Convenio.

3. Situación jurídica y condiciones de servicio del personal de inspección

- 102.** El Comité recuerda que el artículo 6 del Convenio dispone que:

El personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida.

Situación antes de la creación de la SUNAFIL

- 103.** El sindicato sostiene que el proceso de descentralización ha afectado el derecho de los inspectores del trabajo al acceso a la función pública y a la carrera profesional y ha conducido a algunos de ellos a renunciar a su cargo. Según las alegaciones del sindicato, la contratación de inspectores del trabajo en el marco de la descentralización bajo tres regímenes diferentes, a saber, el régimen aplicable al sector público, el régimen de contratación de la actividad privada y el régimen aplicable al CAS, ha implicado que el personal de inspección que ejerce las mismas funciones, tenga diferentes situaciones jurídicas y condiciones de trabajo, con las consiguientes diferencias en la remuneración y en la estabilidad en el empleo.
- 104.** El Gobierno declara que el ingreso a la carrera de inspector da lugar a una relación de trabajo de carácter permanente con derecho a recurso en caso de despido injustificado. No obstante, admite que los gobiernos regionales han contratado personal de inspección bajo el régimen del CAS, el cual, el Comité entiende que es un contrato temporal. En su calidad

de autoridad central, la DGIT ha expresado su desacuerdo con esta práctica y ha rechazado la inclusión del personal así contratado en la inspección. Indica además, que la contratación bajo el régimen del CAS es provisional y se ha venido desarrollando la legislación tendiente a que el personal contratado bajo ese régimen pueda acceder a un régimen permanente.

105. El Comité entiende que los inspectores contratados bajo los regímenes de la actividad privada y del CAS no son parte de la carrera administrativa y no gozan del Estatuto de Funcionarios Públicos, en los términos del Convenio.
106. El sindicato pone de relieve además, que los inspectores del trabajo no están debidamente remunerados, y refiere el caso de personal administrativo del MTPE que devenga ingresos superiores a los del personal de inspección. Según la organización querellante, la descentralización podría agravar las desigualdades existentes entre la remuneración de los inspectores del trabajo de por sí inadecuada y la de otros funcionarios que ejercen funciones de control, como los de la SUNAT, que perciben el doble de lo que devenga un supervisor inspector.
107. El Comité destaca que la cuestión de la situación jurídica y de las condiciones de servicio de los inspectores del trabajo (incluso del nivel de remuneración y las perspectivas de carrera) ha sido objeto de comentarios de la parte de la CEACR desde el año 2001. A este respecto, el Comité recuerda que en su observación relativa a la aplicación del presente Convenio adoptada en 2010, la CEACR insistió en que es indispensable que la situación jurídica, el nivel de remuneración y las perspectivas de carrera de los inspectores del trabajo sean establecidos de manera que puedan atraer y conservar un personal calificado y protegido de toda influencia exterior indebida y que estas condiciones no sólo deben fundarse en disposiciones legales, sino igualmente ser aplicadas en la práctica.
108. **El Comité considera que la contratación de inspectores del trabajo por los gobiernos regionales bajo los regímenes de la actividad privada y del CAS, no ha garantizado una situación jurídica ni unas condiciones de servicio a los inspectores del trabajo de acuerdo con las exigencias de estabilidad en el empleo e independencia de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida, prescritas por el artículo 6 del Convenio.**

Evolución de la situación con la creación de la SUNAFIL

109. El sindicato alega que existe un proyecto de decreto supremo que prevé la coexistencia de diferentes regímenes laborales al interior de la SUNAFIL, y que la ley de creación de la misma (ley núm. 29981) prevé clara y expresamente que sus trabajadores deben estar sujetos al régimen de la actividad privada. El Gobierno no se pronuncia a este respecto.
110. El Comité nota sin embargo que, en conformidad con el artículo 20 de la ley núm. 29981, «los trabajadores de la SUNAFIL están sujetos al régimen laboral de la actividad privada hasta que se implemente la carrera pública». A este respecto, observa que al tenor de la primera disposición complementaria transitoria de la Ley del Servicio Civil (núm. 30057) ⁶, la implementación del régimen previsto en ella se realiza progresivamente y debe concluir en el plazo máximo de seis años.
111. El Comité observa no obstante, que el objeto de la Ley del Servicio Civil es, «... establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión,

⁶ Promulgada el 3 de julio de 2013.

del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de éstas» (artículo I). La segunda disposición complementaria transitoria de esta misma ley, prescribe además, que una vez expedida la resolución de «inicio del proceso de implementación», toda incorporación de servidores a la entidad concernida, está sujeta a las disposiciones del régimen del servicio civil contenido en esta ley y sus disposiciones reglamentarias (literal *c*). Las regulaciones de los decretos legislativos núm. 276 (Régimen aplicable al sector público) y núm. 728 (Régimen de contratación de la actividad privada), mantienen su vigencia sólo para los servidores regidos por estos regímenes que opten por mantenerse en ellos hasta la terminación de su vínculo con la entidad (literal *e*). Con arreglo a la cuarta disposición complementaria transitoria de la Ley del Servicio Civil, los servidores bajo los regímenes de los decretos legislativos núms. 276, 728 y 1057 (CAS), pueden trasladarse voluntariamente y previo concurso público de méritos al régimen del servicio civil. Las normas reglamentarias deben establecer las condiciones bajo las cuales se realizan los concursos de cambio de régimen.

- 112. El Comité considera que la coexistencia de tres regímenes diferentes no está en conformidad con el artículo 6 del Convenio.** Nota que el Gobierno está implementando un proceso de cambio hacia un estatuto único del servicio civil que asegurará a la totalidad de los inspectores del trabajo un régimen acorde con las exigencias del artículo 6 del Convenio y **considera que el Gobierno debería proporcionar información a la CEACR sobre la evolución de dicho proceso en su próxima reunión de noviembre de 2014. El Comité pide asimismo al Gobierno que mientras se implementa el estatuto único, adopte las medidas necesarias para garantizar a todos los inspectores del trabajo la estabilidad y la independencia en sus empleos.**
- 113. Cese de funciones.** La CATP considera de otra parte que la Ley del Servicio Civil mencionada, viola el Convenio, pues al prever que la evaluación es base para la permanencia en el servicio civil, abre la posibilidad para que en virtud de la misma se deje de pertenecer al servicio civil. Estima también, que la calificación de «personal de ineficiencia comprobada,» introducida en la misma, es subjetiva y con ella se busca hacer cesar al personal. Considera igualmente que las causales de terminación del servicio civil, del artículo 49 de la ley citada, relativas a la capacidad del servidor en los casos de desaprobación; a la supresión del puesto por razones tecnológicas, estructurales o de organización, y a la extinción de la entidad por mandato expreso de la legislación deberían suprimirse y que los motivos que dan origen a faltas de carácter disciplinario son imprecisas y arbitrarias. El Comité nota que el Gobierno no proporciona informaciones sobre este punto. Sin embargo, el Comité nota que la ley, que paulatinamente se aplicará a todos los servidores públicos, incluyendo a los inspectores del trabajo, prevé un sistema de procedimientos y recursos que otorgan garantías contra el despido injustificado.
- 114. El Comité estima que los procesos de evaluación y de término de la relación de servicio establecidos en dicha ley no parecen ser incompatibles con el Convenio. El Comité pide al Gobierno que vele por que mientras se implementa la Ley del Servicio Civil, se garantice a todos los inspectores del trabajo la estabilidad e independencia en sus empleos. Pide igualmente al Gobierno que comunique a la CEACR informaciones sobre la evolución de la situación sobre este punto en su próxima reunión de noviembre de 2014.**

4. Requisitos para la contratación y formación adecuada de los inspectores del trabajo

115. El Comité recuerda que a tenor del artículo 7 del Convenio:

1. A reserva de las condiciones a las que la legislación nacional sujete la contratación de funcionarios públicos, los inspectores del trabajo serán contratados tomándose únicamente en cuenta las aptitudes del candidato para el desempeño de sus funciones.

2. ...

3. Los inspectores del trabajo deberán recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones.

Requisitos para la contratación

116. El Comité nota las alegaciones de la CATP según las cuales, a pesar de que el acceso a los cargos de inspección está sometido en derecho a las exigencias previstas por el Reglamento de la Carrera del Inspector del Trabajo, en la práctica se ha contratado personal no idóneo para ejercer las funciones de inspección en las direcciones regionales.

117. El Comité nota que el Gobierno declara que, de conformidad con el Reglamento de la Carrera del Inspector del Trabajo, el acceso a los puestos de inspección está sometido a un concurso público a través del cual se evalúa la capacidad para el desempeño del cargo, y que la DGIT ha expresado su desacuerdo en relación con la contratación por parte de los gobiernos regionales del personal de inspección bajo el régimen del CAS y rechazado su inclusión en la inspección del trabajo. El Comité observa además que, según el artículo 20 de la ley núm. 29981, el personal de inspección de la SUNAFIL ingresa en todos los niveles a la carrera del inspector de trabajo por concurso público y está sujeto a procesos de evaluación anual.

118. El Comité solicita al Gobierno que tome de manera regular todas las medidas necesarias para asegurarse que los requisitos para la contratación de los inspectores del trabajo en las regiones responden a las prescripciones del artículo 7, párrafo 1 del Convenio y que informe sobre el particular a la CEACR.

Formación

119. El Comité nota que la CATP declara que en el Plan sectorial de transferencias de mediano plazo 2010-2014, hay una falta de asignación a las DRTPE, por parte de las autoridades ejecutivas regionales, de los recursos necesarios para la capacitación del personal para el cumplimiento de las funciones de inspección.

120. Toma nota asimismo de que el Gobierno afirma que el sistema de capacitación está a cargo de la autoridad central, y comunica el Plan Nacional Anual de Capacitación de la DGIT, para el año 2012, y un cuadro de las capacitaciones realizadas por región, con el tema tratado en ellas y el número de beneficiarios.

121. El Comité nota también que el artículo 21 de la ley núm. 29981 dispone que los recursos que la SUNAFIL recaude a consecuencia del cumplimiento de sus funciones deben aplicarse prioritariamente al fortalecimiento de las actividades de promoción, difusión, capacitación, asistencia técnica, investigación, entre otras, vinculadas al óptimo ejercicio de las funciones de la SUNAFIL y del sistema funcional a su cargo. No menos del 30 por ciento de los recursos deben ser destinados a fortalecer las actividades de inspección, a desarrollar la infraestructura necesaria y al óptimo desempeño de las funciones bajo responsabilidad de los gobiernos regionales.

- 122.** Toma nota también de que la oficina de recursos humanos de la SUNAFIL tiene a su cargo entre otras, la elaboración y la ejecución del Plan anual de capacitación y evaluación para el personal del sistema de inspección del trabajo, a nivel nacional, en conformidad con el artículo 28, a), del decreto supremo núm. 007-2013.
- 123.** El Comité toma nota de que en la observación de 2010 sobre la aplicación del Convenio, la CEACR solicitó al Gobierno precisiones acerca del contenido, la frecuencia, duración de la formación impartida a los inspectores en el curso del empleo y sobre el número de inspectores que participan de ella.
- 124.** El Comité considera que los planes y cuadros proporcionados por el Gobierno muestran que está desarrollando una serie de actividades de capacitación. Toma nota con agrado del artículo 21 de la ley núm. 29981 que dispone que una parte sustancial de los recursos se dedique a la capacitación. **El Comité solicita al Gobierno que ponga especial atención a la continuidad de la capacitación de los inspectores del trabajo en las regiones, y proporcione informaciones a la CEACR sobre el particular.**

5. Recursos humanos y medios materiales de la inspección del trabajo

- 125.** El Comité recuerda que en virtud del artículo 10 del Convenio:

El número de inspectores del trabajo será suficiente para garantizar el desempeño efectivo de las funciones del servicio de inspección, y se determinará teniendo en cuenta:

- a) la importancia de las funciones que tengan que desempeñar los inspectores, particularmente:
 - i) el número, naturaleza, importancia y situación de los establecimientos sujetos a inspección;
 - ii) el número y las categorías de trabajadores empleados en tales establecimientos;
 - iii) el número y complejidad de las disposiciones legales por cuya aplicación deba velarse;
- b) los medios materiales puestos a disposición de los inspectores; y
- c) las condiciones prácticas en que deberán realizarse las visitas de inspección para que sean eficaces.

- 126.** Por su parte, el artículo 11 del Convenio prescribe que:

1. La autoridad competente deberá adoptar las medidas necesarias para proporcionar a los inspectores del trabajo:

- a) oficinas locales debidamente equipadas, habida cuenta de las necesidades del servicio, y accesibles a todas las personas interesadas;
- b) los medios de transporte necesarios para el desempeño de sus funciones, en caso de que no existan medios públicos apropiados.

2. La autoridad competente deberá adoptar las medidas necesarias para rembolsar a los inspectores del trabajo todo gasto imprevisto y cualquier gasto de transporte que pudiere ser necesario para el desempeño de sus funciones.

- 127.** El Comité nota que en sus alegaciones, la organización querellante sostiene que el MTPE menciona entre otros problemas en el Plan sectorial de transferencias de mediano plazo 2010-2014 ya citado, el desinterés de las autoridades ejecutivas en los gobiernos regionales para apoyar las demandas de las DRTPE, en lo que se refiere a recursos presupuestales para la contratación de personal y la adquisición de recursos logísticos y de la

infraestructura necesaria para su cabal funcionamiento, la insuficiencia de recursos humanos para ejercer las funciones transferidas y de recursos logísticos tales como computadoras, muebles, material de oficina, así como la inadecuación de las infraestructuras de las DRTPE y la falta de una base de datos del personal de las direcciones regionales.

- 128.** Observa igualmente que la CATP alude a los comentarios de 2012 formulados por la CEACR en el marco del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y de 2010 en el marco de este Convenio, que ponen de relieve respectivamente la necesidad de dotar al GEIT de personal y de fortalecer su capacidad de movilidad, así como de dotar en general a los inspectores del trabajo de espacios y medios de transporte adecuados sobre todo en Lima, donde se encuentra el 80 por ciento de las empresas. El sindicato destaca en general la insuficiencia del número actual de inspectores y manifiesta la esperanza de que con la creación de la SUNAFIL la situación cambie y se contraten inspectores en número adecuado, lo cual será posible si se le asigna un presupuesto apropiado.
- 129.** El Comité destaca que dentro de las recomendaciones formuladas por la DGIT a diversos gobiernos locales, a las que el Gobierno mismo hace alusión, figuran el reclutamiento de personal de inspección, la dotación de ambientes y medios materiales adecuados para el cabal desempeño de las funciones de los inspectores, la implementación de mejoras en las condiciones materiales de trabajo de los inspectores, en relación con la asignación de oficinas adecuadas, de computadoras, equipos de cómputo, impresoras y otros medios materiales y logísticos y para que se efectúe el reembolso de los gastos de transporte e imprevistos en que hubieran incurrido los inspectores del trabajo en ejercicio de sus funciones.
- 130.** El Gobierno indica además, que aunque 15 regiones, que representan cerca del 70 por ciento de las actuaciones de inspección disponen del SIIT, la dotación de recursos materiales a los servicios de inspección es responsabilidad de los gobiernos regionales y es de su incumbencia la implementación de soluciones a la falta de medios materiales, de sistemas informáticos y de equipos de cómputo. Declara también que gracias al apoyo de la USAID dentro del marco de un proyecto para fortalecer la inspección del trabajo se prevé dotar a los inspectores del trabajo que carecen del SIIT.
- 131.** A este respecto, el Comité señala que la CEACR solicitó al Gobierno en su observación de 2010 bajo el presente Convenio, que adoptara medidas para realizar una evaluación del funcionamiento de la inspección del trabajo, con el fin de determinar los recursos humanos y los medios materiales necesarios para su mejora progresiva, teniendo en cuenta los objetivos prioritarios. Observa también que la cuestión de los recursos humanos y de los medios materiales de la inspección ha sido objeto de comentarios de parte de la CEACR en numerosas de sus sesiones.
- 132.** El Comité toma nota de que, a raíz de la creación de la SUNAFIL, fue aprobado mediante resolución suprema núm. 019-2013-TR, de 19 de noviembre de 2013, el Cuadro para la asignación de personal – CAP de la SUNAFIL. El Comité cree entender del cuadro anexo a esta resolución, que un total de 733 cargos de supervisor-inspector, inspector e inspector auxiliar, repartidos entre 26 oficinas regionales de la SUNAFIL, han sido definidos y aprobados.
- 133.** El Comité concluye que la dotación en recursos materiales (presupuesto, locales, medios de transporte, reembolso de gastos de transporte y de gastos necesarios para el ejercicio de las funciones de inspección) de los servicios de inspección del trabajo no había garantizado al parecer, la aplicación efectiva de las disposiciones mencionadas del Convenio a este respecto. En ausencia de datos cifrados sobre los establecimientos sujetos al control de la inspección, en virtud del Convenio, el Comité no puede pronunciarse acerca de la

adecuación del Cuadro para asignación de personal, a las necesidades actuales de inspección.

134. El Comité espera sin embargo, que el Gobierno adopte las medidas necesarias para evaluar las necesidades de los servicios de inspección en términos de recursos humanos y de medios materiales, con el fin de prever las medidas presupuestarias y otras que pudieran ser necesarias con miras a suplirlas de manera progresiva. Solicita al Gobierno que comunique información a la CEACR sobre cualquier evolución en lo que atañe a la dotación de recursos humanos, y medios financieros y materiales para la inspección del trabajo en todas las empresas sujetas a la inspección del trabajo.

6. Prohibición de tener interés directo o indirecto

135. Al tenor del artículo 15, *a*) del Convenio:

A reserva de las excepciones que establezca la legislación nacional:

- a)* se prohibirá que los inspectores del trabajo tengan cualquier interés directo o indirecto en las empresas que estén bajo su vigilancia.

136. La CATP alega que el personal encargado del procedimiento sancionatorio reclutado por las autoridades ejecutivas regionales no aplica los principios de legalidad, imparcialidad, equidad, confidencialidad, probidad y honestidad. Además, muchas veces deja sin efecto las actas de infracción con proposición de multa, lo cual produce malestar y desconfianza en los trabajadores con respecto a su independencia e imparcialidad.

137. El Gobierno por su parte, alude a los principios que rigen el sistema de inspección del trabajo y la actuación del personal que lo compone, asentados en la LGIT y el Reglamento de la Carrera del Inspector del Trabajo, que prescriben expresamente que la actuación del personal de inspección debe enmarcarse dentro de los principios de legalidad, equidad, imparcialidad, objetividad, eficacia, confidencialidad, lealtad, probidad, honestidad. Se refiere también a las prohibiciones a que está sujeto el personal de inspección, previstas en el Reglamento de la Carrera del Inspector del Trabajo, y que incluyen la de tener cualquier interés directo o indirecto en las empresas que estén bajo su vigilancia.

138. El Comité nota que el sindicato no se refiere a ejemplos concretos en lo que concierne a la falta de aplicación de los principios mencionados.

139. El Comité no dispone de informaciones de orden práctico para formular conclusiones sobre este punto. **Desea señalar sin embargo, la importancia de garantizar la aplicación de medidas (incluyendo el pago de una remuneración adecuada y condiciones de servicio que garanticen estabilidad en el empleo, una formación deontológica a todos los inspectores del trabajo, etc.) que pongan a los inspectores al abrigo de cualquier influencia indebida.**

7. Frecuencia y esmero de las visitas de inspección del trabajo

140. El Comité recuerda que, de conformidad con el artículo 16 del Convenio:

Los establecimientos se deberán inspeccionar con la frecuencia y el esmero que sean necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes.

Situación antes de la creación de la SUNAFIL

- 141.** La CATP alega que la planificación y la realización de visitas se ha debilitado con la transferencia del servicio de inspección a los gobiernos regionales. Indica que los gobiernos regionales no han mostrado interés por la inspección del trabajo y por esta razón la inspección en las provincias ha sido mínima, que no se han realizado operativos en la selva con respecto al trabajo forzoso, ni se ha hecho mucho en relación con el sector agro-industrial en las provincias. Sostiene que las visitas se hacen en función de las denuncias recibidas y que no hay planificación.
- 142.** El Comité nota que el Gobierno refuta la alegación de la CATP según la cual los operativos no se planifican y afirma que la DGIT elabora anualmente el Plan nacional de inspección del trabajo, que contiene detalladamente las actividades a ejecutar durante el año. El Gobierno también declara que la realización de las visitas de inspección es responsabilidad de los gobiernos regionales. Menciona las recomendaciones que dirigió la DGIT en 2012 a las direcciones regionales del trabajo de algunos gobiernos regionales para que implementaran las direcciones de inspección del trabajo y elaboraran y aprobaran los planes de inspección para ese mismo año. Indica que la DGIT elabora anualmente el Plan nacional de inspección del trabajo, con base en la información proveniente del sistema.
- 143.** El Comité nota que la planificación y la realización de visitas de inspección fue abordada por la CEACR en 2010 en sus comentarios sobre la aplicación del Convenio. En ellos expresó la esperanza de que se elabore una cartografía de establecimientos que permita a la autoridad central de inspección establecer un programa apropiado de visitas. Observa que la cobertura de la inspección del trabajo a través de visitas de inspección ha sido tratada en varias oportunidades por la CEACR.
- 144.** El Comité considera que el hecho de que en el pasado las direcciones de inspección del trabajo no se hayan implementado en todos los gobiernos regionales, genera dudas sobre el pleno funcionamiento y eficacia del sistema para ese momento. Nota sin embargo, que la autoridad central elabora planes de inspección anuales, y que los gobiernos regionales tienen a cargo la realización de las visitas.

Evolución de la situación con la creación de la SUNAFIL

- 145.** El Comité observa que el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, en su artículo 50, establece que esta última podrá contar con 25 intendencias regionales, correspondientes al ámbito de cada región. El Comité no dispone sin embargo, de informaciones concretas para emitir conclusiones sobre la aplicación de este artículo en la práctica. **Por consiguiente, el Comité solicita al Gobierno que proporcione informaciones a la CEACR sobre los medios para asegurarse de que las regiones aplican efectivamente los planes de inspección y realizan las visitas planificadas con la frecuencia y esmero exigidos por el Convenio.**

8. Sanciones adecuadas y efectivamente aplicadas

- 146.** El Comité recuerda que el artículo 18 del Convenio prevé:

La legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas, que habrán de ser efectivamente aplicadas en los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, y en aquellos en que se obstruya a los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones.

147. El Comité nota que la CATP destaca la falta de adopción de medidas en caso de infracción, la falta de aplicación de medios disuasivos y la ineficacia o inexistencia de la ejecución coactiva de las multas, así como la anulación en algunos casos de las actas de infracción con proposición de multa sin especificación del motivo y la falta de aplicación efectiva de las sanciones en otros.
148. El Gobierno indica por su parte que la ejecución de los procedimientos de sanción es responsabilidad de los gobiernos regionales. Indica que la legislación prevé los casos en que las actas de infracción pueden quedar sin efecto y que el personal de inspección debe actuar dentro de los principios de honestidad, equidad, legalidad, imparcialidad. En caso contrario, el acta queda sin efecto. El Gobierno da cuenta de las recomendaciones formuladas en agosto de 2012 por la DGIT a diferentes gobiernos regionales para el reclutamiento de ejecutores coactivos de las multas, de la aprobación en 2012 del Reglamento de multas del MTPE y del establecimiento de un procedimiento para el cobro de las mismas. El Gobierno transmite igualmente en un cuadro relativo al primer semestre de 2012, datos sobre el número de expedientes sancionadores, el número de multas impuestas y la cuantía de las mismas. Asimismo, el Comité nota que en el sitio web del MTPE se pueden encontrar estadísticas sobre sanciones hasta noviembre de 2013.
149. El Comité observa que la ley núm. 29981 en sus artículos 4, *h)* y 6, encomienda a la SUNAFIL la función de ejercer la ejecución coactiva respecto de las sanciones impuestas en el ejercicio de sus competencias. La primera disposición complementaria modificatoria de la misma ley, que modifica los artículos 39 de la LGIT, que establece las cuantías de las multas de acuerdo con su gravedad y 41 de la misma, atribuye las competencias sancionadoras a la SUNAFIL y a los órganos competentes de los gobiernos regionales. Por su parte, según el artículo 3 de la misma ley, en concordancia con el literal *f)* del artículo 48 de la ley núm. 27867, la aplicación de sanciones a las microempresas corresponde a los gobiernos regionales.
150. El Comité observa una mejora en la aplicación de este artículo del Convenio. **Espera que el Gobierno continúe desplegando esfuerzos de índole práctica para mantenerla y que comunique a la CEACR informaciones al respecto.**

C. Otras cuestiones

1. *Campo de aplicación de la inspección del trabajo*

151. El Comité recuerda que el párrafo 1 del artículo 2 del Convenio prescribe que:
1. El sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales se aplicará a todos los establecimientos a cuyo respecto los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión.
152. La organización querellante aduce que el Reglamento de la Ley de SST, es ilegal porque restringe la actuación del MTPE en el ámbito público, a la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral respecto de los trabajadores bajo el régimen laboral de la actividad privada, cuando la Ley de SST establece claramente que dichas facultades deben ser ejercidas respecto de todos los regímenes laborales. El Gobierno no se pronuncia a este respecto.
153. El Comité observa que se trata en este caso de una ley (Ley de SST) que define un campo de aplicación del sistema de inspección del trabajo de una manera bastante amplia y de un

decreto supremo posterior, que reduce el mismo. Nota que el Gobierno no ha ratificado el Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947.

154. Observando que la cuestión concierne una discrepancia en el ordenamiento jurídico interno, el Comité invita al Gobierno a tomar las medidas necesarias para discutir este asunto en el plan nacional con los interlocutores sociales.

2. Funciones adicionales del sistema de inspección del trabajo

155. El Comité señala que el párrafo 1 del artículo 3 del Convenio prescribe que:

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.

Y que en virtud del *párrafo 2* del mismo artículo:

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.

156. El Comité nota que según la CATP, los supervisores inspectores ejercen funciones de carácter administrativo porque no cuentan con personal de apoyo, situación que les impide que puedan realizar la tarea de inspección propiamente dicha. El Comité nota también que el Gobierno no refuta la alegación de la CATP.

157. El Comité considera que el Gobierno debe adoptar medidas para que el personal de inspección no tenga que realizar tareas de tipo puramente administrativo, y pueda consagrarse por entero a las funciones que les son atribuidas a la luz de las disposiciones del párrafo 1 del artículo 3 del Convenio.

3. Cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones públicas y privadas

158. Al tenor del artículo 5, *a*), del Convenio:

La autoridad competente deberá adoptar las medidas pertinentes para fomentar:

- a) la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones, públicas o privadas, que ejerzan actividades similares.

159. El Comité nota de una parte que la CATP aboga por la adopción de medidas para establecer una colaboración entre los servicios de inspección y la policía, en el marco de los comportamientos que puedan significar una obstrucción a su labor, así como con las

fiscalías, a efectos de realizar acciones comunes en el caso de accidentes de trabajo. La CATP plantea igualmente la necesidad de mejorar la cooperación con otras entidades, y en particular con la SUNAT. Nota de otra parte que el Gobierno se refiere a un convenio celebrado con el MTPE, para cuya ejecución se han celebrado varias reuniones, pero no alude concreta y específicamente a la inspección del trabajo.

160. El Comité señala que la ley núm. 29981 prevé la colaboración de la SUNAFIL con los gobiernos regionales para las actividades de promoción de la legislación y el ejercicio de funciones de orientación y asistencia técnica (artículo 4, *f*) y mediante la suscripción de convenios de gestión en materias de su competencia (artículo 4, *j*). Asimismo, la SUNAFIL debe garantizar el funcionamiento del sistema de inspección del trabajo con la participación de los gobiernos regionales y otras entidades del Estado (artículo 18) y establecer mecanismos de articulación y coordinación intersectorial con otras entidades del Poder Ejecutivo y gobiernos regionales y locales, con el fin de coordinar la implementación de las políticas nacionales y sectoriales de su competencia; implementar mecanismos de seguimiento, supervisión, evaluación y monitoreo e indicadores de gestión; celebrar convenios interinstitucionales de asistencia técnica y ejecutar acciones de cooperación, desarrollar acciones de capacitación y difusión de la legislación laboral (artículo 19, *a*), *b*), *c*) y *e*), respectivamente), etc. El decreto supremo núm. 007-2013-TR por su parte, prevé igualmente la colaboración de la SUNAFIL y de sus órganos con los gobiernos regionales, la suscripción de convenios de cooperación técnica entre el superintendente e instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales (artículo 11, *t*) y en general, el mantenimiento de relaciones de coordinación con las diferentes entidades públicas nacionales, regionales y locales, así como aquellas vinculadas con sus actividades (artículo 51 del decreto supremo núm. 007-2013-TR modificado).

161. El Comité invita al Gobierno a considerar la adopción de medidas adicionales de orden práctico con miras en especial, a desarrollar y mejorar la cooperación efectiva de los servicios de inspección con la policía, específicamente en caso de obstrucción a la misión de los inspectores del trabajo; con las fiscalías y el Ministerio Público en caso de accidentes del trabajo, así como de las medidas pertinentes para implementar las colaboraciones previstas en la ley núm. 29981.

4. *Medidas para garantizar la colaboración de peritos y técnicos debidamente calificados*

162. El Comité destaca que el artículo 9 del Convenio prescribe:

Todo Miembro dictará las medidas necesarias para garantizar la colaboración de peritos y técnicos debidamente calificados, entre los que figurarán especialistas en medicina, ingeniería, electricidad y química, en el servicio de inspección, de acuerdo con los métodos que se consideren más apropiados a las condiciones nacionales, a fin de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la protección de la salud y seguridad de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, e investigar los efectos de los procedimientos empleados, de los materiales utilizados y de los métodos de trabajo en la salud y seguridad de los trabajadores.

163. El Comité nota que la CATP menciona que no se dispone de la colaboración de técnicos y peritos. Se refiere a un proyecto de decreto supremo sobre el cual el Gobierno brinda mayores precisiones indicando que se aprobaría el reglamento para la supervisión, fiscalización y sanción en materia de SST en la minería, electricidad e hidrocarburos y que establecería el marco reglamentario para el funcionamiento de la nómina de peritos en materia de SST (requisitos para el acceso, obligaciones, infracciones, etc.).

164. El Comité espera que la inspección del trabajo podrá contar en breve con la colaboración de peritos y técnicos calificados cuando el ejercicio de sus funciones así lo requiera.

5. Derecho de libre acceso y de control

165. Al tenor del artículo 12, párrafo 1, *a)* y *c)* del Convenio:

1. Los inspectores del trabajo que acrediten debidamente su identidad estarán autorizados:

a) para entrar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección;

...

c) para proceder a cualquier prueba, investigación o examen que consideren necesario para cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente y, en particular:

i) para interrogar, solos o ante testigos, al empleador o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales;

ii) para exigir la presentación de libros, registros u otros documentos que la legislación nacional relativa a las condiciones de trabajo ordene llevar, a fin de comprobar que están de conformidad con las disposiciones legales, y para obtener copias o extractos de los mismos;

iii) para requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales;

iv) para tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, con el propósito de analizarlos, siempre que se notifique al empleador o a su representante que las sustancias o los materiales han sido tomados o sacados con dicho propósito.

166. De conformidad con el artículo 15, *c)*:

A reserva de las excepciones que establezca la legislación nacional:

...

c) los inspectores del trabajo deberán considerar absolutamente confidencial el origen de cualquier queja que les dé a conocer un defecto o una infracción de las disposiciones legales, y no manifestarán al empleador o a su representante que la visita de inspección se ha efectuado por haberse recibido dicha queja.

167. *Expedientes con la denuncia adjunta a la carátula.* El Comité nota que la CATP afirma que ninguna medida ha sido adoptada para dar seguimiento a los comentarios de la CEACR respecto de la aplicación de los artículos 12, párrafo 1, *a)* y *c)*, y 15, *c)* del Convenio, sobre el alcance del principio de libre entrada de los inspectores del trabajo a los establecimientos que están bajo su control y el respeto del principio de confidencialidad y que además, los inspectores reciben el expediente con la denuncia adjunta a la carátula del mismo, no guardando por lo tanto, la confidencialidad requerida por el Convenio. El Comité observa que el Gobierno no se pronuncia en relación con este punto.

168. El Comité recuerda que, la CEACR ha solicitado al Gobierno en varias ocasiones tomar las medidas necesarias, en particular, para derogar las disposiciones legales que subordinan las visitas de inspección a una orden de autoridad superior, así como las que prevén que el marco y objeto del control de todas las visitas de inspección se fijen previamente, con el objeto de poner su legislación de conformidad con estas disposiciones del Convenio. **El Comité concluye que el Gobierno debería tomar las medidas necesarias para dar seguimiento a los comentarios de la CEACR en relación con el artículo 12, párrafo**

1, a) y c), y el artículo 15, c), del Convenio y poner la legislación y la práctica en conformidad con estas disposiciones del Convenio.

- 169.** *Excepciones a la obligación de confidencialidad.* El Comité observa también que la CATP indica que el principio de confidencialidad no se respeta cuando la denuncia es interpuesta por un ex trabajador, en caso de desnaturalización del contrato de trabajo o en caso de hostilización, pues para aceptar este tipo de denuncias, la DGIT emitió una directiva exigiendo que el denunciante solicite el levantamiento de la reserva. El Comité nota que el Gobierno no refuta esta alegación. El Comité destaca a este respecto que, refiriéndose a los principios asentados en el artículo 15 del Convenio, la CEACR manifestó en su Estudio General sobre la inspección del trabajo, 2006, que ellos «... están enunciados de manera general y corresponde a las autoridades nacionales competentes definir de manera específica las nociones ... de confidencialidad, así como en su caso, las excepciones en virtud de las cuales los inspectores del trabajo podrían o deberían quedar liberados de las obligaciones y prohibiciones prescritas o atribuirse a éstas cierta flexibilidad con miras a mantener los objetivos de la inspección del trabajo»⁷.
- 170.** El Comité nota que la CEACR estimó igualmente que «... el respeto de esta obligación no plantea dificultades particulares. No obstante, encuentra sus limitaciones en determinadas situaciones donde la investigación conduce necesariamente a revelar la identidad del denunciante. En estos casos se admite que la necesidad de intervenir eficazmente para proteger la víctima debe prevalecer sobre el respeto de la confidencialidad»⁸.
- 171.** El Comité entiende que los casos citados por la CATP relativos a ex trabajadores son excepciones que se enmarcan dentro de lo aceptable, con miras a la preservación de los objetivos de la inspección del trabajo y en esa medida, no son incompatibles con el artículo 15, c), del Convenio.

6. Notificación de los accidentes del trabajo y de los casos de enfermedad profesional

- 172.** El artículo 14 del Convenio establece:

Deberán notificarse a la inspección del trabajo, en los casos y en la forma que determine la legislación nacional, los accidentes del trabajo y los casos de enfermedad profesional.

- 173.** El Comité observa que la CATP destaca la deficiencia del sistema de notificación de los accidentes del trabajo y de los casos de enfermedad profesional, en el sector informal y en relación con los empleadores incumplidos y su impacto sobre la fiabilidad de las estadísticas al respecto y sobre las actividades de prevención de la inspección del trabajo y aboga por una modificación rápida al respecto. El Gobierno explica por su parte, que las empresas de la economía informal no informan de estas situaciones debido a que esa notificación puede desembocar en una visita de inspección. Los casos de accidentes del trabajo en la economía informal llegan a conocimiento de la inspección cuando el interesado lo hace saber o a través de los medios de comunicación.
- 174.** El Comité observa que la legislación nacional prevé los casos y el plazo en que los empleadores y los centros médicos asistenciales deben informar al MTPE (y en el caso de las segundas, también al Ministerio de Salud) los accidentes del trabajo y los casos de enfermedad profesional (artículos 82 y 84 de la Ley de SST y artículo 110, a), del

⁷ *Op. cit.*, párrafo 223.

⁸ *Ibíd.*, párrafo 237.

Reglamento de la Ley de SST). Destaca, sin embargo, como lo hace la CEACR que «El hecho de que las disposiciones legales se ajusten a las normas no es, por lo general, suficiente para garantizar una aplicación práctica que esté en sintonía con las mencionadas normas» y que «Para garantizar la aplicación de los principios establecidos por la ley, es necesario contar con una reglamentación detallada e instrucciones precisas para los interesados, es decir, los empleadores, los trabajadores, las cajas de seguro social y de invalidez, la policía y demás entidades que intervienen en los casos de accidentes del trabajo y de enfermedad profesional»⁹.

- 175. El Comité invita al Gobierno a discutir con los interlocutores sociales sobre la implementación de un eventual mecanismo para la transmisión de esas informaciones a los servicios de inspección del trabajo y cualquier otro que pudiera coadyuvar a la obtención de datos estadísticos más fidedignos en la materia.**

IV. Recomendaciones del Comité

- 176. En vista de las conclusiones que anteceden, el Comité recomienda al Consejo de Administración que:**

- a) apruebe el presente informe;**
- b) invite al Gobierno a que, habida cuenta de las conclusiones que figuran en los párrafos 80, 93, 94, 96, 101, 108, 112, 114, 118, 124, 134, 139, 145, 150, 154, 157, 161, 164, 168 y 175, adopte las medidas necesarias para que el sistema de inspección del trabajo en su globalidad sea implementado en conformidad con las disposiciones del Convenio núm. 81;**
- c) encomiende a la Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones el seguimiento de las cuestiones planteadas en el presente informe con respecto a la aplicación del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y**
- d) publique el presente informe y dé por concluido el procedimiento de reclamación entablado por la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP), alegando el incumplimiento del Convenio núm. 81.**

Ginebra, 6 de junio de 2014

(Firmado) C. Flores
Presidente

J. A. De Regil

E. Familia

Punto que requiere decisión: párrafo 176

⁹ *Ibíd.*, párrafo 119.