



JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



**PROYECTO DE LEY QUE AMPLIA EL ÁMBITO DE
LA INSPECCIÓN DE TRABAJO AL RÉGIMEN
LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1057**

El Congresista de la República **BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO**, miembro del Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y, conforme a los artículos 67°, 74, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

I. FÓRMULA LEGAL:

**LEY QUE AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO AL RÉGIMEN
LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1057**

Artículo 1. Objeto

El objeto de la presente ley es ampliar el ámbito de la inspección de trabajo, previsto en la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, a las prestaciones laborales del régimen laboral especial del Decreto Legislativo N° 1057.

Artículo 2. Modificación del numeral 1 del artículo 4 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

Modifícase el numeral 1 del artículo 4 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, en los siguientes términos:

"Artículo 4. Ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo

En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en:

1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada o al régimen laboral especial del Decreto Legislativo 1057.

(...)"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia.

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".



JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

SEGUNDA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo adecúa las normas reglamentarias que correspondan a la presente ley dentro de los treinta (30) días de su entrada en vigor.

Lima, febrero de 2022



BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Edgar Tello

GUIDO BELLIDO UGARTE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

PAÚL SILVIO GUTIÉRREZ TICONA
Congresista de la República

Kelly Peralta Lualaba

José Waldemar Curi
José P. L.



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **21** de **febrero** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1324/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Fundamentos de la Inspección del Trabajo

Conforme a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la misión primaria del sistema de inspección del trabajo es "garantizar el cumplimiento de las leyes laborales pertinentes, entendiendo por tales el conjunto de normativa nacional destinada a proteger a todos los trabajadores y, en su caso, a sus familias", cuyos propósitos incluyen la necesidad de garantizar que: se respete la legislación laboral para lograr condiciones de trabajo decentes, los empleadores y trabajadores obtengan información y orientación, los empleadores adopten medidas respecto a la seguridad y salud de los trabajadores y se utilicen la retroalimentación y las lecciones aprendidas como medios de desarrollo de la legislación¹.

La Inspección del Trabajo supone un poder de coerción administrativo para el cumplimiento de las obligaciones sociolaborales de los empleadores, cuya actuación forma parte de las obligaciones internacionales del Perú como Estado parte del Convenio 81 de la OIT, Convenio sobre la inspección de trabajo (1947), cuyo rango en nuestro ordenamiento jurídico es el de constitucional. Sobre este particular, señala el especialista Elmer Arce:

"Si bien, en principio, es difícil señalar que la inspección de trabajo es por sí misma un derecho humano, no queda duda que la misma es un instrumento indispensable para que los derechos humanos tengan aplicación real (...). Los derechos no solo se componen de un enunciado conceptual, sino también de los mecanismos que aseguran su realización y protección. De este modo, el tratamiento que tienen los derechos humanos en la Constitución peruana se debe hacer extensivo al convenio 81 de la OIT (...) la inspección de trabajo integra un bloque de constitucionalidad conjuntamente con los derechos humanos laborales reconocidos por la Constitución"².

Por otra parte, existe una relación directa entre la Inspección del Trabajo y la prevención de los conflictos laborales. Siguiendo la explicación del profesor Adolfo Ciudad "la mejora y fortalecimiento de los sistemas de inspección del trabajo tienen una gran importancia para la prevención y solución de conflictos del trabajo, puesto que permiten informar, orientar y asesorar a empleadores y trabajadores para actuar con observancia a las normas legales que regulan las relaciones de trabajo, también permite elevar el grado de cumplimiento de la legislación laboral, a través de la vigilancia y sanción de conductas infractoras y transgresoras dentro del marco del respeto de las garantías de legalidad y del debido proceso"³.

El artículo 1 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, define la Inspección del Trabajo como el servicio público que se encarga permanentemente de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, de

¹ Oficina Internacional del Trabajo. Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo. *Inspección del Trabajo. Lo qué es y lo qué hace*. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_152884.pdf

² Arce Ortiz, Elmer. *El Sistema de Inspección del Trabajo en el Perú. Aspectos Jurídicos*. Palestra Editores, Lima, 2020, p. 31.

³ Ciudad Reynaud, Adolfo; citado por Serrano Díaz Luis. *La Nueva Inspección de Trabajo en el Perú*. Recuperado de <https://www.sptss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/VI-Congreso-Nacional-full-727-743.pdf>



JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

exigir las responsabilidades administrativas que procedan, orientar y asesorar técnicamente en dichas materias; así como de conciliar administrativamente en las materias que correspondan, y teniendo en cuenta el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo⁴.

Restricción de la Inspección del Trabajo para el régimen laboral CAS

No obstante, el numeral 1 del artículo 4 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, señala que la actuación de la Inspección de Trabajo comprende, entre otros, los lugares en que se realice la prestación laboral, incluyendo a las obligaciones del empleador del Sector Público, solamente si están sujetos al ámbito laboral de la actividad privada, es decir, al régimen del Decreto Legislativo N° 728.

Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

"Artículo 4. Ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo

En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en:

1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada.
(...)"

Las prestaciones laborales correspondientes al régimen del Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, no están incluidas en el ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo, pues éste régimen entro en vigencia con posterioridad a la Ley N° 28806; sin embargo, no se dio ninguna modificación posterior, ni ninguna otra nueva disposición que incluya al régimen CAS en el ámbito de las funciones inspectivas del Estado en materia laboral.

La problemática laboral de los trabajadores del régimen CAS, hace que este régimen laboral sea objeto de diversas vulneraciones a los derechos de los trabajadores, sin una fiscalización efectiva, preventiva y sancionadora de las contravenciones a la normatividad sociolaboral o las condiciones de trabajo.

Además, los factores estructurales, institucionales y socioeconómicos, entre otros, que demarcan las relaciones laborales, conducen a la persistencia de conflictos laborales vinculados a la problemática sociolaboral en el centro de trabajo que requieren de una actuación inspectiva permanente.

⁴ Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.



JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Solo por mencionar un ejemplo, recientemente los trabajadores CAS de diversas entidades públicas han reclamado la improcedencia de ceses arbitrarios y otros abusos laborales.



COORDINADORA NACIONAL DE TRABAJADORES C.A.S.

Lima, 04 de enero de 2022

Oficio N°002-2022-CNTCAS

Señora,
Dra. JANEYRI ELIZABETH BOYER CARRERA
Presidenta Ejecutiva SERVIR

ASUNTO: SOLICITAMOS INTERVENCIÓN ANTE DESPIDOS
ARBITRARIOS EN LAS DISTINTAS INSTITUCIONES DEL ESTADO

De nuestra consideración:

Mediante el presente nos dirigimos a usted para saludarla cordialmente en representación de nuestras bases a nivel nacional de la "COORDINADORA NACIONAL DE TRABAJADORES CAS" y a la vez informarle que hemos tomado conocimiento sobre el despido arbitrario que se vienen realizando en distintas instituciones del estado al desconocer, por parte de los funcionarios responsables de las Unidades de RRHH, la naturaleza de INDETERMINADO de los contratos CAS regulares que cumplan con los presupuestos de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público; es por ello que, recurrimos a su despacho a fin de solicitarle que, al ser la Autoridad Nacional del Servicio Civil el ente rector de los recursos humanos en las entidades del Estado, se sirva brindar el lineamiento general a las oficinas de RRHH o las que hagan sus veces, sobre la conculcación a las normas laborales y la posibilidad de cometer un ilícito en contra de los trabajadores bajo CAS, ello a fin no sólo de evitar la vulneración al derecho al trabajo reconocido en nuestra Constitución sino además evitar los innumerables procesos judiciales que se vendrán en razón de una mala praxis por parte de los funcionarios responsables.

Solicitamos tenga a bien considerar nuestro pedido, cualquier comunicación al respecto tenga a bien de notificar al correo coordinadornacionalcas@gmail.com o al celular 970016226 a nombre de Alan Paul Díaz Balcázar.

Sin otro en particular y apreciando su gentil atención, le renovamos los votos de nuestra estima personal.

Atentamente,


ALAN PAUL DÍAZ BALCÁZAR
Sec. Gral. SITUNT
Delegado Nacional CNT CAS




NANCY C. DONAIRE R.
Sec. Gral. TINAIR RENIEC
Delegado Región Lima CNT CAS


JUAN CARLOS PACTHERRES CASTRO
Sub Delegado Nacional
CNT CAS

Adj. evidencias

Siendo así, SERVIR no tiene la potestad para realizar funciones de fiscalización laboral relativas al cumplimiento de las normas sociolaborales de partes de las entidades empleadoras; pues en lo que respecta a sus funciones de supervisión, conforme al artículo 13 del Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, la facultad de SERVIR sobre las entidades públicas es posterior, cuando lo determine conveniente, y respecto al cumplimiento de la política y normas del sistema administrativo de gestión de recursos humanos; así como recomendar la revisión de decisiones de la entidad y medidas correctivas para fortalecer a la Oficina de Recursos Humanos.



JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil

"Artículo 13.- Atribución supervisora

El ejercicio de la facultad supervisora sobre las entidades públicas comprende:

- a) Revisar, en vía de fiscalización posterior y cuando lo determine conveniente, el cumplimiento de las políticas y normas del Sistema; y,
- b) Recomendar la revisión de las decisiones y actos de la entidad, y las medidas correctivas para fortalecer a la Oficina de Recursos Humanos correspondiente, así como dar seguimiento a su implementación"

En cambio, tal como se ha señalado, la Inspección del Trabajo busca garantizar el cumplimiento de las obligaciones sociolaborales. En ese sentido, seguimos la posición del especialista Arce Ortiz, en cuanto al carácter arbitrario de esta restricción del ámbito subjetivo de la Inspección del Trabajo en el sector público, y, por tanto, consideramos necesario realizar las modificaciones legales pertinentes para subsanar la exclusión ilegítima de los trabajadores del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057:

"Es verdad que la ley sólo admite dentro de la competencia a los trabajadores con contratos 728 y no a los CAS, sin embargo, también es verdad que el régimen laboral CAS es un régimen creado con posterioridad a la Ley de Inspección que es del 2006. No existía al momento que se hizo la delimitación. Recordemos que el Decreto Legislativo 1057 recién entra en vigencia el año 2008. Por eso, aquí hay un aparente problema de laguna del derecho, ya que la fiscalización de los trabajadores CAS no se ha encargado a otro órgano del Estado. Sin embargo, creo que el artículo 4 de la Ley General de Inspección al revelar una actuación omnicompreensiva de la actividad inspectiva, nos soluciona la aparente laguna. En realidad, es cuestión de leer extensivamente el artículo 4 de la Ley, siguiendo la misma lógica del Convenio 81. Esto es, que se aplica a todas las relaciones laborales y más todavía si dichas relaciones laborales se encuentran huérfanas de inspección como el caso del CAS. Lastimosamente, hasta el día de hoy nuestra inspección del trabajo no puede fiscalizar los contratos CAS, pues directivas internas (y, desde nuestro punto de vista, ilegales) se lo impiden".⁵

En consecuencia, la delimitación restrictiva del ámbito de actuación de SUNAFIL en las relaciones laborales del sector público, solamente al régimen del Decreto Legislativo 728, configura una discriminación hacia los trabajadores del régimen CAS, quienes forman un régimen distinto al de la carrera administrativa; pues la ausencia de Inspección del Trabajo en este ámbito afecta directamente la eficacia del cumplimiento de las normas sociolaborales; constituyendo un trato diferenciado respecto a una determinada categoría de trabajadores, es decir, contrario al derecho fundamental de igualdad ante la ley y no discriminación consagrado en el artículo 2, numeral 2, de la Constitución Política del Perú.

⁵ Arce Ortiz, Elmer. "Luces y sombras de la inspección del trabajo". En *Libro del VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima, 2016), p. 814. Recuperado de <https://www.sptdss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/Congreso-Nacional-VII-Full-807-817.pdf>



Asimismo, esta omisión vulnera el deber del Estado de atención prioritaria a las condiciones de trabajo: "El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado (...)" (Constitución Política del Perú, artículo 23; subrayado nuestro).

Alcances de la propuesta normativa

Es importante tener en cuenta que el Tribunal Constitucional (TC), mediante Sentencia 979/2021 declaró inconstitucional los artículos 1 al 5 de la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público, y sus disposiciones complementarias finales.

Esta ley disponía "incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores que desarrollan labores permanentes en las diversas entidades del Estado, contratados bajo el Decreto Legislativo 1057 (...) En las entidades públicas, cuyo régimen laboral es exclusivamente el del Decreto Legislativo 276 (...) la citada incorporación se hace respecto a este régimen" (artículo 1).

La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31131 establecía que la fiscalización de las condiciones contractuales, convenciones y legales de los trabajadores CAS estaría a cargo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, mientras dure el proceso de incorporación. Por lo tanto, esta disposición –que actualmente no se encuentra vigente en razón de la Sentencia 979/2021 del TC– tenía un carácter transitorio, dependiente del mandato legal de cambio de régimen laboral que fue declarado inconstitucional.

No obstante, en ningún extremo de la Sentencia 979/2021 del TC se considera que la fiscalización laboral y, más precisamente, la actuación de la Inspección del Trabajo en el ámbito de las prestaciones laborales del régimen de contratación administrativa de servicios, sea *per se* inconstitucional. Incluso, la observación del ex presidente de la República, Francisco Sagasti, a la autógrafa de la Ley N° 31131 no contempló ninguna objeción o cuestionamiento a la disposición de que SUNAFIL desarrolle acciones de fiscalización laboral respecto al régimen del Decreto Legislativo N° 1057³, ni fue un punto controvertido abordado por el TC en la referida sentencia.

Por esta razón, la presente iniciativa legislativa propone la modificación del numeral 1 del artículo 4 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, a fin de ampliar el ámbito de la labor inspectiva de SUNAFIL, comprendiendo los centros de trabajo del sector público que cuenten con trabajadores del régimen laboral especial del Decreto Legislativo 1057. De esta manera se descarta la opción de que se trate de una norma complementaria para el cumplimiento de alguna disposición sustancial declarada inconstitucional.

³ Cfr. Oficio 024-2021-PR. Recuperado de https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Observacion_a_la_Autografa/OBAU01455-20210114.pdf



JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Ley 28806 Artículo 4, numeral 1	Propuesta de modificación (Artículo 2 del Proyecto de Ley)
"Artículo 4. Ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en: 1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada. (...)"	"Artículo 4. Ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en: 1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada o al régimen laboral especial del Decreto Legislativo 1057 (...)"

Asimismo, se establece el plazo de treinta (30) días para que el Poder Ejecutivo adecúe las normas reglamentarias que correspondan, a efectos de lo cual deberá modificar el Reglamento General de la Ley de Inspección del Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 019-2006-TR y/o emitir dispositivos complementarios para el cumplimiento de la ley propuesta.

III. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta no contraviene ninguna norma constitucional. Al contrario, es congruente con el derecho fundamental a la igualdad ante la ley y la no discriminación, reconocido por el artículo 2, numeral 2, de la Constitución Política. A su vez, se corresponde con el deber constitucional del Estado de brindar atención prioritaria al trabajo en todas sus modalidades.

Se modifica el artículo 4 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, para incluir a las prestaciones laborales del régimen laboral especial del Decreto Legislativo N° 1057, en el ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo. Asimismo, se dispone la adecuación de las disposiciones reglamentarias existentes al contenido de la ley.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La propuesta legislativa no genera gasto al Tesoro Público ni demanda recursos adicionales, pues la actuación de la Inspección del Trabajo se financia con cargo a los presupuestos institucionales de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral; por lo tanto, no afecta el equilibrio presupuestal.

Se beneficiará a cerca de 300,000 trabajadores del régimen de contratación administrativa de servicios que podrán contar con una herramienta eficaz para promover la prevención, atención y sanción al incumplimiento de la normativa sociolaboral, como parte del Sistema de Inspección de Trabajo. En ese sentido, también se podrá prevenir los conflictos laborales en los centros de trabajo.

Asimismo, el Estado consolida su actuación inspectiva con miras a garantizar el respecto a los derechos y la dignidad de los trabajadores, contribuyendo al cumplimiento de las obligaciones sociolaborales de las entidades públicas.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa tiene relación con las Políticas N°s. 11 y 14 del Acuerdo Nacional, en los siguientes términos:

"11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

(...) Con este objetivo, el Estado: (a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades (...)

14. Acceso al Empleo Pleno, Digno, y Productivo

(...) nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna (...)"⁷.

Asimismo, la presente propuesta tiene relación con el Tema N° 35 de la Agenda Legislativa del Congreso de la República: Modernización de la normativa laboral y reconocimiento de derechos laborales⁸.

⁷ ACUERDO NACIONAL. Recuperado de <https://www.acuerdonacional.pe/>

⁸ Congreso de la República. Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR