Proyecto de Ley N° 1900/2021-CR

MARIA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
28 ABR 2022
RECIBIDO
Firma ____ Hora 9:51

Proyecto de Ley N°_____

PROYECTO DE LEY QUE OPTIMIZA LA INSPECCIÓN DE TRABAJO.

El Grupo Parlamentario de **Perú Libre**, a iniciativa de la señora Congresista de la República **María Agüero Gutiérrez**, en ejercicio de su potestad de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en observancia de los artículos 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

I. FÓRMULA LEGAL:

El Congreso de la República ha dado la siguiente Ley:

Ley que optimiza la inspección de trabajo.

Artículo 1. Objeto.

Modificar parcialmente la Ley General de Inspección para optimizar la inspección de trabajo para incluir en su ámbito a las entidades públicas con personal de los regímenes D.L: 276, D.L. 1057 y SERVIR, la identificación y sanción de los funcionarios y servidores infractores por responsabilidades personalísimas y para dar jerarquía de título ejecutivo a las actas de infracción, para el funcionamiento y actuación efectivos del sistema inspectivo para procurar el cumplimiento de las obligaciones socio laborales.

Artículo 2. Modifíquese los artículos 4, 32, 47 y 51 de la Ley 28806 Ley General de Inspección de 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 socio laborales, 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, **sujetos al régimen laboral de la actividad privada y los regímenes laborales públicos (D.L. 276, CAS, SERVIR).**

Artículo 32.- Sujetos responsables Son sujetos responsables de la infracción las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, inscritas o no inscritas, de acuerdo a la ley de la materia, sociedades conyugales, sucesiones indivisas, otras formas de patrimonio autónomo, que incurran en las infracciones administrativas de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 de la presente Ley, y en particular, las siguientes:

a) El empleador, en la relación laboral.

b) Los empleadores, respecto de la inscripción del trabajador en los regímenes contributivos de la seguridad social.

c) Las personas naturales o jurídicas, respecto de la normativa de colocación, fomento del empleo y modalidades formativas.

d) Los transportistas, agentes, consignatarios, representantes y, en general, las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades en puertos, aeropuertos, vehículos y puntos de salida, escala y destino, en lo relativo a las operaciones de emigración e inmigración.

e) Los empleadores que desarrollen actividades mediante vehículos y medios de transporte en general, incluidos los buques de la marina mercante y pesquera cualquiera sea su bandera; los aviones y aeronaves civiles, así como las instalaciones y explotaciones auxiliares o complementarias en tierra para el servicio de aquellos.

f) Los empleadores, respecto de la normativa sobre trabajo de extranjeros.

g) Las empresas especiales de servicios y las cooperativas de trabajadores, que brinden servicios de intermediación laboral y las empresas usuarias respecto de las obligaciones que se establecen en la Ley de la materia.

h) Las empresas que brindan servicios no comprendidos en el numeral anterior y las empresas usuarias.

i) Las agencias de empleo y las empresas usuarias, respecto de las obligaciones s que se establecen en su legislación específica.

j) Los empleadores que incumplan las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo y de seguridad social.

k) **Los funcionarios y servidores públicos de las entidades del Estado cuando sea individualizados como responsables o ejecutores directos de las siguientes infracciones**

k.1. No cumplir con la obligación de comunicar al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo la recepción de una queja o la toma de conocimiento de hechos vinculados a un caso de hostigamiento sexual o la decisión o resultado del procedimiento de investigación y sanción del hostigamiento sexual.

k.2. El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el descuento y la entrega de cuotas sindicales y contribuciones destinadas a la constitución y fomento de las cooperativas formadas por los trabajadores sindicalizados.

k.3. El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el otorgamiento de facilidades para el ejercicio de la actividad sindical

k.4. No adoptar las medidas previstas en el artículo 11 del Reglamento de la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual.

k.5. La realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores.

k.6. La discriminación de un trabajador por el libre ejercicio de su actividad sindical

k.7. No adoptar las medidas necesarias para prevenir o cesar los actos de hostilidad, así como cualquier otro acto que afecte la dignidad del trabajador o el ejercicio de sus derechos constitucionales.

k.8. El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la protección de las mujeres trabajadoras durante los períodos de embarazo y lactancia.

k.9. La discriminación del trabajador, directa o indirecta, en materia de empleo u ocupación, por motivo de origen, raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión, ascendencia nacional, origen social, condición económica, ejercicio de la libertad sindical, discapacidad, portar el virus HIV.

La responsabilidad individualizada de los funcionarios y servidores públicos en estos supuestos conlleva a que sean obligados solidarios en el pago de las multas, sin perjuicio de las sanciones administrativas y laborales que se desprendan.

La enumeración de los sujetos responsables no es excluyente, atendiendo a la naturaleza de cada una de las normas materia de inspección.

Artículo 47.- Carácter de las Actas de Infracción Los hechos constatados por los servidores de la Inspección del Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, merecen fe *y constituye título ejecutivo*.

" **Artículo 51.-** Ejecutoriedad de las resoluciones de la Autoridad de Inspección del Trabajo La sola presentación de una demanda contencioso administrativa, de amparo u otra, no interrumpe ni suspende el procedimiento de ejecución coactiva de las resoluciones de primera o segunda instancia administrativa o aquellas emitidas por el Tribunal de Fiscalización Laboral referidas a la imposición de sanciones administrativas emitidas por el Sistema de Inspección del Trabajo, salvo resolución judicial **firme** que disponga lo contrario."

Artículo 3. Modifíquese el artículo 57 de la Ley 29497 Nueva Ley Procesal del Trabajo.

Artículo 57.- Títulos ejecutivos Se tramitan en proceso de ejecución los siguientes títulos ejecutivos:

a) Las resoluciones judiciales firmes;

b) las actas de conciliación judicial;

c) los laudos arbitrales firmes que, haciendo las veces de sentencia, resuelven un conflicto jurídico de naturaleza laboral;

d) las resoluciones de la autoridad administrativa de trabajo firmes que reconocen obligaciones;

e) el documento privado que contenga una transacción extrajudicial;

f) el acta de conciliación extrajudicial, privada o administrativa;

g) la liquidación para cobranza de aportes previsionales del Sistema Privado de Pensiones

h) **Las actas de infracción emitidas por los órganos del sistema inefectivos**

Disposiciones complementarias

Única. En el plazo de 90 días calendario el Poder Ejecutivo adecuara el Reglamento de la Ley General de inspección a las disposiciones de la presente ley

Disposiciones transitorias

Única. La actuación de la Inspección del Trabajo con respecto de los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas socio laborales en las entidades públicas se implementará en forma progresiva.

MARÍA ANTONIETA AGÜERO GUTIÉRREZ
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS
Directivo Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Perú Libre
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Pasión Dávila A.

Paul Gutiérrez T.

Katy Ugarte M.

Alex A. Paredes Gonzales

II. EXPOSICION DE MOTIVOS

Por ser asimétricas, las relaciones laborales están teñidas de ciertos niveles de conflictividad y de determinada tendencia en los empleadores de desconocer derechos legales y convencionales; es ante esta realidad que el derecho provee a los trabajadores normas, instituciones y mecanismos para procurar un mayor equilibrio y equidad. Como en toda controversia, lo más recurrente para resolverla la instancia judicial en el marco del debido proceso; sin embargo esta vía adolece de celeridad y los procesos judiciales se extienden por años, lo cual puede ser afrontado por los empleadores y muy difícil que lo puedan soportar los trabajadores.

Ante esta constatación es que la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo realizada el 19 junio 1947 en su trigésima reunión aprobó por unanimidad el 11 de julio el Convenio 81, Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, creando un mecanismo más eficaz alternativo al jud icial en materia laboral.

El Convenio 81 instituye la inspección de trabajo para "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; facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales y poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes".

El esquema de la OIT reposa en un enfoque tuitivo para velar por el respeto de los derechos. Este Convenio fue ratificado por el Estado peruano, por lo que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno.

Conforme lo señala Luis Vilca Ravelo en "La inspección del trabajo peruana desde el estudio de los "principios de la ocde sobre políticas para la mejora de la aplicación y cumplimiento de la regulación"

> "...la inspección del trabajo se erigiría, así, como una organización formal del Estado peruano que tuvo y tiene, ante todo, la misión convencional de velar por el cumplimiento de la normativa sociolaboral. .....
>
> "La Inspección del Trabajo resulta siendo una institución de la administración pública de la mayor importancia, ya que está llamada a garantizar el enforcement –término que, de manera general, alude a los diversos mecanismos estatales originarios o delegados que se orientan a promover y lograr el cumplimiento de las normas– de la normativa laboral; lo cual, propiamente, implica darle un sentido de realidad al Derecho del Trabajo y sus instituciones jurídicas".

A su turno Manuel Gonzalo De Lama en su obra "La inspección del trabajo como vía de tutela de derechos laborales y su relación con el proceso laboral: buscando (¿o identificando?) las "intersecciones" de ambos caminos" remarca la importancia de la inspección de trabajo en estos términos:

En relación con la importancia de la inspección del trabajo, en el marco de las funciones que desarrolla la Administración del Trabajo, es sabido que esta se comporta como un elemento fundamental de la misma, en la medida en que constituye un medio para lograr los objetivos de mayor envergadura, tales como la buena gobernanza y el desarrollo social y económico del país; asimismo se considera que es uno de los instrumentos básicos para poner en práctica el Programa de Trabajo Decente de la OIT, dado que tiene un papel fundamental en la promoción del cumplimiento de los principios y derechos de las normas internacionales del trabajo.

"En efecto, tal como lo reconoce un sector de la doctrina constitucional, si bien es cierto, no existe la jurisdicción administrativa, lo acertado, en todo caso, es admitir que la administración pública tiene atribuidas potestades cuasi-judiciales...."

En un inicio la inspección de trabajo fue considerada como una de las diversas funciones del Ministerio de Trabajo. Mediante D.S. 04-96-TR se estableció el procedimiento inspectivo especializado.

Un avance significativo estuvo dado por el Decreto Legislativo 910, con lo cual se regulo el procedimiento inspectivo como "un servicio público a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, que tiene como objeto velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y convencionales en materia laboral, de promoción y formación para el trabajo, y de seguridad y salud en el trabajo, con la finalidad de prevenir o solucionar los conflictos o riesgos laborales entre trabajadores y empleadores" y con un ámbito de aplicación a todos los trabajadores del régimen laboral de la actividad privada..

El marco normativo vigente en el Perú referido a la inspección del trabajo está regulado por la Ley Nº 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, vigente desde el 18 de octubre del 2006 y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N°019-2006-TR; asimismo debemos agregar la Ley Nº29981, Ley de Creación de la Superintendencia de Fiscalización Laboral.

No es sino con la Ley 28806 Ley General de Inspección que se diseña un sistema inspectivo con un ámbito de fiscalización sumamente amplio u omnicomprensivo de todas las materias que comprende la legislación laboral nacional y de seguridad y salud en el trabajo. Grosso modo podríamos distinguir dos etapas: la etapa propiamente inspectiva y la etapa sancionadora, consistiendo la sanción en la imposición de una multa.

Con todo lo valioso que trajo consigo la Ley 28806, durante los años de su vigencia se advierten vacíos, deficiencias y limitaciones, tales como En cuanto al ámbito de actuación no comprende a las entidades del Estado con servidores públicos de los regímenes 276, SERVIR ni CAS

En cuanto al resultado, si el empleador se mantiene renuente, solo se aplica multa con lo cual termina la vía administrativa, siendo obvio que a los trabajadores afectados con los incumplimientos no les beneficia la multa, sino el cumplimiento cabal de las obligaciones del empleador. A subsanar tales omisiones apunta el presente proyecto de Ley con el que se pretende

1. Comprender en el ámbito de la inspección de trabajo a servidores públicos de los regímenes 276, SERVIR y CAS.

Sobre este particular es importante tener presente que el Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo amplió el sistema de inspección del trabajo al sector de los servicios no comerciales, sobre la base de la sugerencia que la Comisión de Expertos formuló en su Estudio general sobre la inspección del trabajo publicado en 1985 sobre ampliación del Convenio 81, a las actividades del sector de los «servicios no comerciales». En el informe preliminar de la Oficina para la 82.ª reunión de la Conferencia se definieron los servicios no comerciales a un amplio abanico de servicios y actividades que podrían incluirse la administración pública (nacional, regional o local), gobiernos y servicios administrativos provinciales, regionales y de los estados federados; administraciones departamentales, locales y municipales; las fuerzas armadas, los servicios de policía y otros servicios de seguridad pública, las instituciones penitenciarias, los servicios de lucha contra incendios y otros servicios de socorro, el sector de la enseñanza, incluidas las universidades, los colegios superiores y las escuelas superiores y primarias; los servicios de salud, entre ellos las clínicas y hospitales nacionales y locales, los laboratorios y las farmacias; los servicios de correos y telecomunicaciones, los ferrocarriles, los puertos y aeropuertos, los transportes públicos por carretera, aéreos y por vías navegables servicios os públicos como el suministro de gas, agua y electricidad, la recogida y eliminación de basuras, y otros servicios esenciales, así como servicios sociales, culturales o recreativos, como los teatros, parques, centros de ocio, zoológicos, museos y bibliotecas, las instituciones religiosas y las obras de beneficencia.

La otra innovación es para que se reconozcar valor de título ejecutivo al Acta de Infracción lo cual conlleva a modificar el artículo 57 de la Ley 29497 Nueva Ley Procesal del Trabajo.

Sobre este otro extremo la OIT recomienda mecanismos judiciales o administrativos eficaces y céleres:

> 158. El éxito de los dispositivos represivos de que dispone la inspección del trabajo depende en gran medida de la manera en que la autoridad judicial tramita los expedientes que le transmiten los inspectores o que recibe por recomendación de éstos. En un número cada vez mayor de países se adoptan medidas para establecer una cooperación eficaz entre el sistema judicial y la inspección del trabajo.
>
> 280. La credibilidad de todo servicio de inspección depende, en gran medida, no sólo de su capacidad para asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la mejor forma de aplicar las disposiciones legales cuyo cumplimiento le corresponde controlar, sino también de la existencia y utilización efectiva de un sistema de sanción que sea lo suficientemente disuasivo.
>
> 281. Asimismo, con arreglo al artículo 17, párrafo 1, del Convenio núm. 81, y del artículo 22, párrafo 1, del Convenio núm. 129, las personas que violen las disposiciones legales o muestren negligencia en la observancia de las mismas deberán ser sometidas inmediatamente, sin aviso previo, a un procedimiento judicial o administrativo.
>
> 291. En virtud del artículo 18 del Convenio núm. 81 y del artículo 24 del Convenio núm. 129, 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 el desempeño de los inspectores del trabajo en el ejercicio de sus funciones. A. Sanciones adecuadas previstas por la legislación nacional.

292. La credibilidad y la eficacia del sistema de protección en el trabajo requieren que la legislación nacional contemple las infracciones y que los procedimientos que entablen o recomienden los inspectores del trabajo contra los empleadores infractores sirvan para disuadir a los autores de persistir en la negligencia o en la violación de la legislación pertinente y para que los empleadores se conciencien, en general, de los riesgos en que pueden incurrir si no cumplen con sus obligaciones. Para la credibilidad de las sanciones es importante que las penas se definan atendiendo a la naturaleza y la gravedad de la infracción.

Todo ello en perfecta armonía con los artículos 17 y 18 del Convenio 81.

Artículo 17

1. Las personas que violen las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, o aquellas que muestren negligencia en la observancia de las mismas, deberán ser sometidas inmediatamente, sin aviso previo, a un procedimiento judicial. Sin embargo, la legislación nacional podrá establecer excepciones, para los casos en que deba darse un aviso previo, a fin de remediar la situación o tomar disposiciones preventivas.

- 2. Los inspectores del trabajo tendrán la facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento.

Artículo 18

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.

En lo que concierne a la modificación de la nueva ley Procesal del Trabajo está orientada a calificar como título ejecutivo al Acta de Infracción y, por habilitar su cumplimiento mediante el proceso de ejecución normado en la Nueva Ley Procesal del Trabajo.

Para una mejor comprensión es suficientemente explicativo lo sostenido por la Dra. Ada Luz Preciado Morán en su obra "Los procesos especiales en la nueva ley procesal laboral"

> "Los procesos de ejecución deben garantizar la eficacia de las sentencias judiciales u otras resoluciones o actos que contienen derechos, de manera rápida y en el menor número posible de actos procesales.
>
> Sobre el particular, la NLPT, ha unificado en un solo grupo a los títulos que habilitan el inicio de estos procesos, dotándoles del mismo tratamiento. Todos aquellos son clasificados en los llamados títulos ejecutivos, que pueden tratarse de documentos celebrados por las partes o expedidos por un tercero (autoridad administrativa del trabajo, el Poder Judicial o con la intervención de un tercero).

Debe tenerse en cuenta que en los procesos de ejecución ya no se discute la existencia del derecho contenido en el título ejecutivo, sin embargo, el demandado tiene mecanismos de defensa destinados a cuestionar únicamente la validez del título o la exigibilidad de la obligación, entre otros motivos taxativamente contemplados.

Cabe precisar que los derechos contenidos en los títulos ejecutivos, y que habilitan a iniciar un proceso de ejecución de estas características, no solamente pueden referirse a obligaciones de dar sumas de dinero o bienes determinados, sino también a obligaciones de hacer y de no hacer. Naturalmente, en los casos regulados en este artículo las obligaciones a ejecutar deben estar referidas o derivarse de una relación laboral".

Mención aparte merece las sanciones a funcionarios públicos a quienes se comprueba una responsabilidad personalísima. En el esquema actual si en la inspección se verifica, por ejemplo, hostigamiento sexual directo, se sanciona a la entidad y no al infractor. Con el proyecto de ley el infractor es responsable solidario en el pago de la multa,

III INCIDENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

Con el presente Proyecto de Ley se modifican la Ley General de Inspección 28806 y la nueva Ley Procesal del Trabajo.

IV ANALISIS COSTO BENEFICIO

Con el presente proyecto de ley lo que se procura es ampliar el ámbito de actuación del sistema inspectivo vigente, no se crean entidades nuevas ni d istintas a las ya existentes, por ende, no acarrea nuevos gastos del erario nacional, antes bien, al tipificar como obligado solidario al infractor en responsabilidades personalísimas, el Estado dejará de soportar y cumplir con parte de las multas que pudieran imponerse, lo cual ahorrará recursos a las entidades del Estado.

V. RELACION CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente Proyecto de Ley es acorde a las políticas de Estado contenidas en el Acuerdo Nacional.

Construir un Estado moderno, eficiente y eficaz y transparente al servicio de las personas y sus derechos.

Afirmar, en la sociedad y en el estado, principios éticos y valores sociales.