

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DIVERSAS MEDIDAS PARA GARANTIZAR Y FISCALIZAR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIO LABORALES DE LOS TRABAJADORES EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR EL COVID-19

I. ANTECEDENTES

1.1 Sobre la situación de la Economía Mundial y el COVID-19

La propagación del coronavirus (COVID-19) a diferentes regiones del mundo se ha convertido en un problema sanitario internacional y está generando efectos importantes en la economía global. Así, el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) la caracterizó como una pandemia por su rápida expansión a nivel global. Actualmente, el número de contagios registrados a nivel mundial se ubican por encima de las 715 mil personas en más de 170 países del mundo, superando ya a otras epidemias como el Ébola (28 646 personas) en 2015 o el SARS (8 086) en 2003.

El COVID-19 viene afectando las perspectivas de crecimiento de la economía global. En efecto, el 20 de febrero de 2020, el Fondo Monetario Internacional (FMI) redujo la proyección de crecimiento global de 3,3% (previsto en enero de 2020) a 3,2% y de China de 6,0% a 5,6% considerando que el impacto negativo se dispararía a partir del 2T2020. Sin embargo, en las últimas semanas, las proyecciones de crecimiento económico han sido revisadas significativamente a la baja debido a la mayor propagación a otras regiones del mundo. En efecto, el 23 de marzo de 2020, la presidenta del FMI, Kristalina Georgieva, mencionó que podría darse una recesión económica como en la crisis financiera internacional o peor debido al coronavirus y el 27 de marzo afirmó que la economía global ya está entrando a una recesión.

La región de América Latina no está exenta a la propagación del coronavirus y de los efectos del impacto negativo del brote sobre el crecimiento económico global. Los choques de oferta y demanda; así como la volatilidad de los mercados financieros internacionales afectarán el desempeño de la región. En ese sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que el impacto de la pandemia provocaría una contracción de 1,8% en el crecimiento de la región para 2020 (estimación previa: +1,3%), lo cual podría incrementar el desempleo hasta en 10 p.p. Asimismo, Citi Research prevé una contracción de 2,2%, Capital Economics de 2,8% y Goldman Sachs de 3,8% para el mismo año.

1.2 Sobre la situación actual de la economía del Perú

En este contexto adverso, la economía peruana viene siendo afectada por el deterioro de la economía internacional y la propagación del coronavirus en el territorio nacional. En efecto, indicadores adelantados de actividad económica muestran una moderación del ritmo de crecimiento de la economía. Por ejemplo, según datos del COES, al 25 de marzo, la producción de electricidad cayó 8,8% (feb-20: 6,5%), una de las tasas históricas más bajas desde que se tiene registro. Este resultado se explica por una caída tanto en los sectores no primarios (-7,1%; feb-20: 6,3%) como en los sectores primarios (-13,4%; feb-20: 7,0%). Asimismo, al 25 de marzo, según datos de Protransporte, los servicios de transporte fueron afectados, en particular, las validaciones de tarjetas de Metropolitano cayeron cerca de 37,8% respecto al mismo periodo de 2019. Así, los canales de transmisión por los que el coronavirus afectaría la actividad económica de Perú, principalmente, son a través de los menores precios de las materias primas, la volatilidad de los mercados financieros, la disminución del comercio internacional y el



SOP



menor dinamismo de algunas actividades claves en la economía local. En particular, de continuar la expansión del COVID-19, podría afectar los sectores vinculados con el turismo por la cancelación de vuelos y paquetes turísticos, alojamiento, restaurantes, transporte aéreo, transporte terrestre, comercio, entretenimiento, esparcimiento, entre otros.

Vale mencionar que, hasta el 28 de marzo del presente año, el gobierno ha adoptado una serie de medidas para mitigar el impacto del COVID-19 en el bienestar de los ciudadanos y en la actividad económica; las cuales están enfocadas en atender la emergencia sanitaria y brindar un soporte económico a sectores vulnerables (familias y empresas). En ese sentido, se han aprobado un conjunto de medidas de gasto público que ascienden a S/ 3 856 millones; entre las cuales se encuentran: i) el fortalecimiento de los servicios de salud¹, ii) limpieza en el sector educativo y transporte², iii) orden público y traslado de ayuda humanitaria³, iv) atención a personas en situación vulnerable⁴, v) subsidios por incapacidad temporal⁵, vi) creación del Fondo de Apoyo Empresarial⁶ y vii) subsidio a la planilla para preservar empleos⁷.

Además, se ha publicado medidas tributarias con el objetivo de proveer liquidez a las familias y empresas, y garantizar las cadenas de pagos. Así, se ha establecido una tasa arancelaria de 0% a la importación de medicamentos; un alivio tributario a las familias⁸ y empresas (principalmente Mipymes)⁹; y la liberación de cuentas de detracciones y postergación de fraccionamiento. Asimismo, se han aprobado cambios regulatorios de la CTS y la suspensión temporal del aporte previsional en el sistema privado de pensiones¹⁰. Esto liberará recursos por S/ 5,5 mil millones y significará un importante apoyo de liquidez para miles de hogares.

Actualmente, el Primer Ministro ha anunciado en los medios de comunicación que la prolongación de las restricciones, por lo menos hasta el final del presente año, al desarrollo de diversas actividades económicas como las que congregan a personas en forma masiva, como por ejemplo algunas actividades culturales, musicales y hasta

¹ Incluye el Decreto de Urgencia N° 025-2020 (adquisición de vehículos e insumos); el Decreto de Urgencia N° 026-2020, Decreto de Urgencia N° 031-2020 y Decreto de Urgencia N° 032-2020 (acondicionamiento de espacios físicos, fortalecimiento de la línea 113, contratar con laboratorio, y bonificaciones al personal de salud y asistencial); Decreto de Urgencia N° 028-2020 (compra de pruebas y soporte tecnológico); y Decreto de Urgencia N° 030-2020 (adecuación de la villa panamericana).

² Incluye el Decreto de Urgencia N° 025-2020 (kits a escolares) y el Decreto de Urgencia N° 026-2020 (kits a universidades públicas y limpieza del transporte público).

³ Incluye el Decreto de Urgencia N° 027-2020 y Decreto de Urgencia N° 032-2020 (transferencias a Defensa e Interior y traslado de bienes de ayuda humanitaria) y el Decreto de Urgencia N° 029-2020 (repatriación de connacionales y fortalecimiento de centros penitenciarios).

⁴ Incluye el Decreto de Urgencia N° 027-2020 y Decreto de Urgencia N° 033-2020 (subsidio a personas en situación de pobreza e independientes en vulnerabilidad); y el Decreto de Urgencia N° 029-2020 (hogar temporal para personas en abandono).

⁵ Decreto de Urgencia N° 026-2020.

⁶ Decreto de Urgencia N° 029-2020.

⁷ Decreto de Urgencia N° 033-2020.

⁸ Incluye la Prórroga de la declaración anual del impuesto a la renta a favor de personas naturales (R.S. N° 054-2020/SUNAT), la discrecionalidad de Sunat para no determinar ni sancionar infracciones tributarias (R.S. 008-2020-SUNAT/700000), y la devolución automática de los impuestos pagados o retenidos en exceso a personas naturales en el 2019 (Decreto de Urgencia N° 031-2020).

⁹ Considera la Prórroga de la declaración anual del impuesto a la renta a favor de Mipymes y otras empresas con ingresos de hasta S/ 21 millones en 2019 (5 000 UIT), así como la prórroga de la declaración mensual de impuestos correspondientes a febrero de 2020 a favor de MiPymes. Para deudores tributarios en general, considera la liberación anticipada de los fondos de detracciones, postergación de presentación de libros, y la facultad discrecional de la Sunat para no determinar ni sancionar infracciones tributarias o aduaneras cometidas durante la Emergencia Sanitarias (R.S. N° 054/SUNAT, R.S. N° 055/SUNAT, RS N° 006-2020-SUNAT/300000 y RS N° 008-2020-SUNAT/700000). Por último, considera la ampliación del plazo para emitir documentos sin utilizar el SEE hasta el 31 de mayo del 2020 según R.S. N° 060-2020/SUNAT.

¹⁰ Decreto de Urgencia N° 033-2020.



SOP



cinematográficas. Además, que el restablecimiento a la normalidad será en forma progresiva

1.3 Declaración de emergencia sanitaria, estado de emergencia nacional y delegación de facultades

El 11 de marzo de 2020, mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA, Decreto Supremo que declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y dicta medidas de prevención y control del COVID-19, se declara la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario, por la existencia del COVID-19;

Posteriormente, el 15 de marzo de 2020, mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, y sus precisiones, se declara el Estado de Emergencia Nacional por el plazo de quince (15) días calendario, y se dispone el aislamiento social obligatorio (cuarentena), por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, lo cual es prorrogado temporalmente por el Decreto Supremo N° 051-2020-PCM y el Decreto Supremo N° 064-2020-PCM, este último disponiendo el Estado de Emergencia Nacional hasta el 26 de abril de 2020;

Adicionalmente, el 27 de marzo se publica la Ley N° 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19, mediante la cual el Congreso de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, realiza la citada delegación en el Poder Ejecutivo, por el plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario.

El numeral 5 del artículo 2 de la citada Ley señala, entre otras facultades para legislar delegadas, la relacionada con el trabajo y promoción del empleo, con la finalidad de garantizar y fiscalizar la protección de los derechos sociolaborales de los trabajadores en el marco de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19;

Se debe señalar, que la norma que declara el estado de emergencia nacional establece un conjunto de restricciones a la libertad individual y al desplazamiento de la ciudadanía; e igualmente, limitaciones para el desarrollo de las actividades económicas y laborales que no estén relacionadas con la prestación o producción de servicios y bienes esenciales.

En los últimos días, el Primer Ministro ha anunciado en los medios de comunicación la prolongación de las restricciones establecidas debido a la emergencia nacional y sanitaria hasta el final del presente año, al desarrollo de diversas actividades económicas como las que congregan a personas en forma masiva, como por ejemplo algunas actividades culturales, musicales y cinematográficas. Además, que el restablecimiento a la normalidad será en forma progresiva, por lo que se hace necesario la adopción de algunas medidas que promuevan la protección de los derechos de los trabajadores, y colateralmente que contribuyan a potenciar la acción que el Estado viene realizando en favor de los grupos más vulnerables, para atenuar el impacto de las medidas dispuestas para sobrellevar la pandemia causada por el COVID-19.

En dicho contexto, el presente proyecto de Decreto Legislativo ha considerado incluir un conjunto de temas que forman parte del rol garantista y protector del Estado de los derechos sociolaborales de los/as trabajadores/as, lo cual incluye las medidas que se consideran necesarias para lograr el bienestar y protección del/a trabajador/a y su



SOP



familia en el actual contexto de emergencia sanitaria, o que contribuyen a la visibilización y mejor identificación de los/as trabajadores/as del hogar, optimizando su marco legal vigente para lograr su formalización, con la finalidad de que las acciones que el Estado está implementando hasta volver al total restablecimiento de las actividades económicas y laborales, puedan ser mejor focalizados habida cuenta de su vulnerabilidad.

II. CONTENIDO

2.1 Medidas que facilitan las comunicaciones y gestiones propias de las relaciones individuales y colectivas de trabajo

En primer lugar, y a efectos de facilitar la emisión, remisión y conservación de documentos en materia laboral, la propuesta faculta a empleadores y trabajadores el uso de tecnologías de la digitalización, información y comunicación para la sustitución de documentos físicos y firmas ológrafas, de acuerdo con el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa.

Adicionalmente, y dado el contexto de emergencia nacional y emergencia sanitaria y, con la finalidad de salvaguardar la salud e integridad de los trabajadores, el presente decreto legislativo establece disposiciones para facilitar la realización de actos propios de la actividad sindical previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR, tales como la constitución de organizaciones sindicales (artículo 16), la elección de delegados (artículo 15), la modificación de estatutos o la designación y cambio de los integrantes de la junta directiva (literal d) del artículo 10), entre otros. Para dichos efectos, el artículo 3 establece la facultad de los trabajadores para emplear las tecnologías de información y comunicación, por ejemplo, grabación de audio y video, correo electrónico, aplicaciones de mensajería instantánea, entre otros.

Si bien el artículo 3 hace mención de los principales actos que conforman la actividad sindical, no se trata de un listado taxativo y cerrado de supuestos; al contrario, comprende otros supuestos previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, tales como la afiliación o desafiliación a organizaciones sindicales de grado superior, el acuerdo de enajenación de bienes del patrimonio sindical, entre otras atribuciones de la asamblea general (artículo 22), la decisión de expulsión de miembros del sindicato (artículo 26), la designación de los dirigentes que firman el pliego de reclamos (literal e) del artículo 50), la aprobación de la decisión de huelga (literal b) del artículo 73), entre otros.

Asimismo, en vista a que algunos actos propios de la actividad sindical deben ser comunicados a la Autoridad Administrativa de Trabajo o constituyen un requisito o condición de un procedimiento administrativo ante dicha autoridad, el numeral 3.2 del artículo 3 del decreto legislativo precisa que el acta que recoge la realización de dichos actos sindicales puede ser reemplazada por una declaración jurada del secretario general de la organización sindical o de quien se encuentre facultado según el estatuto de la organización sindical o de los delegados de los trabajadores, según corresponda, en la que conste los nombres, apellidos y el número de documento de identidad de los participantes en aquel acto, así como la adopción de la decisión correspondiente.

Con ello, la norma coadyuva a una mayor simplificación a favor de la realización de los actos sindicales.

De otro lado, el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR, prevé diversos supuestos en los que



son necesarias las comunicaciones entre organizaciones sindicales y los empleadores. Así, por parte de la organización sindical, tenemos la comunicación al empleador de la nómina de junta directiva y los cambios que en ella se produzcan (literal d) del artículo 10), la comunicación del pliego de reclamos (artículo 53), las comunicaciones de la renuncia o expulsión de un miembro de la organización sindical (artículos 25 y 26), la comunicación de la declaración de huelga (literal c) del artículo 73), entre otras. Por su parte, el empleador debe comunicar a la organización sindical los servicios mínimos que deben continuar laborando durante la huelga (artículo 82), entre otras.

En esa línea, dado que en el marco de la Emergencia Sanitaria y el Estado de Emergencia Nacional declarados ante la propagación del COVID-19 ha quedado restringido el ejercicio del derecho constitucional relativo a la libertad de tránsito en el territorio nacional, excepto para la prestación y acceso a determinados servicios y bienes esenciales, el artículo 4 del presente decreto legislativo brinda la posibilidad a las organizaciones sindicales y empleadores, cuando las comunicaciones descritas en el párrafo anterior no puedan realizarse de manera presencial, de utilizar canales de comunicación distintos a los medios físicos tradicionales, tales como el correo electrónico o algún otro medio de comunicación digital que acuerden las partes. Repárese que, si bien la norma opta preferentemente por el correo electrónico, dado que se trata de un medio idóneo para la emisión segura de las comunicaciones, brinda a las partes la posibilidad de acordar un medio de comunicación digital distinto, siempre que prevean que el medio a utilizarse garantice la constancia de la emisión de la comunicación y un adecuado y razonable acceso por parte del destinatario¹¹. Asimismo, se dispone que es responsabilidad de cada una de las partes mantener el correo electrónico o medio de comunicación digital debidamente operativo y en funcionamiento.

Ahora bien, toda vez que mediante esta disposición se busca facilitar las comunicaciones entre empleadores y trabajadores, la aplicación de la misma abarca otros supuestos en los que sea necesaria dicha comunicación, por ejemplo, para comunicación de la modificación colectiva de jornadas, turnos u horarios de trabajo, de acuerdo a lo previsto en el numeral 2 del artículo 2 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 854, Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2002-TR; para la remisión de información y las negociaciones a que hace referencia los incisos a) y b) del artículo 48 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR; así como, para otros supuestos no previstos legalmente, referidos a la gestión o resolución de controversias, por ejemplo. Asimismo, además de las organizaciones sindicales, la norma comprende a los delegados de los trabajadores, electos conforme al artículo 15 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR, y a otros representantes de los trabajadores. Este último supuesto engloba a los representantes de los trabajadores ante el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo regulado en la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo y su reglamento, el Comité de Intervención frente al Hostigamiento Sexual regulado en el Reglamento de la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, y demás órganos de composición paritaria en la empresa; a los representantes elegidos, ante la falta de sindicato, para efectos de la negociación colectiva; a los representantes de los trabajadores en conflicto, para efectos de la huelga, entre otras formas de representación laboral.



Sof



¹¹ Las condiciones de constancia de la emisión de la comunicación y adecuado y razonable acceso por parte del destinatario son las mismas que el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1310 establece para el envío electrónico de documentos en materia laboral por parte del empleador, tales como boletas y constancias de pago.

De este modo, el capítulo II del presente decreto legislativo contiene una serie de medidas con el propósito de facilitar las comunicaciones y gestiones propias de las relaciones individuales y colectivas de trabajo, las cuales no deben circunscribirse únicamente al sector privado, sino también a las relaciones que se desarrollan en las entidades del sector público, incluidas las relaciones colectivas de trabajo reguladas por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. En ese sentido, el artículo 5 del Decreto Legislativo establece que las disposiciones del citado capítulo también resultan aplicables a las relaciones laborales del Servicio Civil del Sector Público, en cuanto corresponda.

Finalmente, si bien mediante la Segunda Disposición Complementaria y Final del Decreto de Urgencia N° 038-2020 se establece la obligación para los administrados de consignar en su primera comunicación a la Autoridad Administrativa de Trabajo una dirección electrónica para ser notificados a través de ese medio, dicha obligación sólo se circunscribe a los procedimientos administrativos laborales.

En ese sentido, la Tercera Disposición Complementaria y Final del presente decreto legislativo, tiene por finalidad regular la obligación para los administrados de consignar una dirección electrónica, a efectos de ser notificados mediante dicho medio, en los casos de servicios prestados en exclusividad que se tramitan ante la Autoridad Administrativa de Trabajo; ejemplo de ello, es el servicio de elaboración del dictamen económico laboral, recogido en el artículo 56 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR. Asimismo, dicha exigencia es de aplicación para los casos de obligaciones sustantivas de parte de los administrados que impliquen una comunicación a la Autoridad Administrativa de Trabajo, como es el caso de la comunicación de los servicios mínimos por parte del empleador, recogido en el artículo 82 de la referida norma, entre otros.

2.2. Medidas en materia de seguridad y salud en el trabajo

Suspensión de exámenes médicos ocupacionales

De acuerdo al literal d) del artículo 49 de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, modificado por la Ley N° 30222, establece que el empleador está obligado a practicar exámenes médicos ocupacionales cada dos años. Los exámenes médicos de salida son facultativos, y podrán realizarse a solicitud del empleador o trabajador. En cualquiera de los casos, los costos de los exámenes médicos los asume el empleador. En el caso de los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo, el empleador se encuentra obligado a realizar los exámenes médicos antes, durante y al término de la relación laboral.

En ese sentido, la Resolución Ministerial N° 312-2011-MINSA, aprobó el Documento Técnico: Protocolos de Exámenes Médico Ocupacionales de Diagnósticos de los Exámenes Médicos Obligatorios por Actividad, los cuales clasificaron los exámenes médico ocupacionales en: a) Evaluación Médica Pre-empleo o Pre-ocupacional, b) Evaluación Médico Ocupacional Periódica, c) Evaluación Médico Ocupacional de Retiro o de Egreso y d) Otras evaluaciones médico ocupacionales.

Sin embargo, en atención a la Emergencia Sanitaria dispuesta por el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, por la existencia del COVID-19, resulta indispensable proteger a los servidores civiles y trabajadores de los sectores público y privado, de sobreexponerse al riesgo de contraer el virus SARS-CoV-2, para lo cual se debe disminuir al máximo cualquier tipo de aglomeraciones de los mismos, en base a mandatos establecidos en la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, su Reglamento y otras normas sectoriales.



SOR



Es por ello que, durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, corresponde: i) suspender la realización de exámenes médicos pre ocupacionales en las empresas calificadas de alto riesgo, debiéndose realizar únicamente a aquellos trabajadores que no cuentan con un examen médico ocupacional efectuado en el último año por un centro o servicio médico ocupacional autorizado; ii) suspender la realización de exámenes médicos ocupacionales periódicos y se prorroga automáticamente la vigencia de aquellos que hayan vencido o estén por vencer durante la referida Emergencia Sanitaria; y iii) continuar con los exámenes médico ocupacionales de retiro de acuerdo a lo dispuesto en el literal b) del artículo 101 del Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2012-TR, modificado por el Decreto Supremo N° 016-2016-TR, el cual estipula que los trabajadores y empleadores podrán solicitar, al término de la relación laboral, la realización de un examen médico ocupacional de salida, siendo obligación del empleador efectuar el examen médico ocupacional de salida establecido por el artículo 49 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, al existir la solicitud escrita del trabajador.

En ese orden de ideas, el médico ocupacional de la empresa o entidad pública o privada valida la información del trabajador, amplía la vigencia y certifica la aptitud de los exámenes que no se realicen durante la Emergencia Sanitaria.

No obstante, el empleador sigue estando obligado a ejecutar la vigilancia de la salud de los trabajadores atendiendo a los lineamientos emitidos por el Ministerio de Salud, en el Documento Técnico: Prevención, Diagnóstico y Tratamiento de personas afectadas por COVID-19 en el Perú, aprobado por la Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA u otra que haga sus veces.

Suspensión de capacitaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo

El artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, estipula dos principios, el de Información y el de Capacitación, siendo que, por este último, las organizaciones sindicales y los trabajadores reciben del empleador una oportuna y adecuada capacitación preventiva en la tarea a desarrollar, con énfasis en lo potencialmente riesgoso para la vida y salud de los trabajadores y su familia.

En esa línea, el artículo 24 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo establece que la participación de los trabajadores es un elemento esencial del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en la organización. El empleador asegura que los trabajadores y sus representantes son consultados, informados y capacitados en todos los aspectos de seguridad y salud en el trabajo relacionados con su trabajo, incluidas las disposiciones relativas a situaciones de emergencia.

Asimismo, de acuerdo al artículo 27 de la Ley acotada, el empleador define los requisitos de competencia necesarios para cada puesto de trabajo y adopta disposiciones para que todo trabajador de la organización esté capacitado para asumir deberes y obligaciones relativos a la seguridad y salud, debiendo establecer programas de capacitación y entrenamiento como parte de la jornada laboral, para que se logren y mantengan las competencias establecidas.

En este contexto, conforme al literal b) del artículo 35 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, el empleador debe realizar no menos de cuatro capacitaciones al año en materia de seguridad y salud en el trabajo, siendo que a la luz del literal g) del artículo 49 de la Ley en mención, el empleador se encuentra obligado a garantizar de forma oportuna y apropiadamente dichas capacitaciones en materia de seguridad y salud en



Sef



el centro y puesto de trabajo o función específica, tal como se señala a continuación: i) Al momento de la contratación, cualquiera sea la modalidad o duración; ii) Durante el desempeño de la labor; y iii) Cuando se produzcan cambios en la función o puesto de trabajo o en la tecnología.

En razón de ello, el artículo 27 del Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2012-TR, modificado por el Decreto Supremo N° 020-2019-TR, estableció –entre otros- que las capacitaciones deben ser presenciales atendiendo a los temas dispuestos en el plan anual de capacitaciones aprobado por el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Sin embargo, teniéndose en cuenta que durante la vigencia del Estado de Emergencia sanitario dispuesto por el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, por la existencia del COVID-19, los esfuerzos del Estado se encuentran alineados a reducir el riesgo biológico que representa el virus SARS-CoV-2, se deben suspender las capacitaciones presenciales a las que se refiere el artículo 35 de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el trabajo, con excepción de las capacitaciones que se efectúan: i) al momento de la contratación cualquiera sea la modalidad o duración; y, ii) cuando se produzca cambios en la función, puesto de trabajo o en la tipología de la tarea o actividad a realizar por el trabajador, atendiendo a que en estas capacitaciones se validan, refuerzan y generan competencias del trabajador que coadyuvan a la prevención de riesgos laborales.

Siendo que dichas capacitaciones se ejecutan adoptándose las medidas preventivas de bioseguridad, referidas al distanciamiento social, la utilización de equipos de protección personal y cualquier otra medida dispuesta por la autoridad competente. Asimismo, el empleador se obliga al cumplimiento de su Plan de Capacitaciones contenido en el Plan Anual de Seguridad y Salud en el trabajo, previamente aprobado por el Comité de Seguridad y Salud o Supervisor, en forma virtual haciendo uso de los diferentes medios o herramientas tecnológicas.

Suspensión de auditorías al Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo

El artículo 43 de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo establece que el empleador realiza auditorías periódicas a fin de comprobar si el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo ha sido aplicado y es adecuado y eficaz para la prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud de los trabajadores. La auditoría se realiza por auditores independientes.

En esa línea, la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2012-TR, establece que las auditorías a las que hace referencia el artículo 43 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, son obligatorias a partir del 1 de enero de 2013.

Asimismo, el artículo 15 del Reglamento del Registro de Auditores autorizados para la evaluación periódica del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-2013-TR, estipula que los empleadores que realizan actividades de riesgo conforme al Listado de Actividades Productivas de Alto Riesgo comprendidas en el Anexo 5 del Reglamento de la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, aprobado por el Decreto Supremo N° 009-97-SA y sus normas modificatorias, deberán realizar Auditorías del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo cada dos (2) años. Los empleadores que no realizan actividades de riesgo las efectuarán con una periodicidad de tres (3) años.

Sin perjuicio de los plazos dispuestos en Reglamento mencionado en el párrafo anterior, el artículo 145 del Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional Minera, aprobado por el Decreto Supremo N° 024-2016-EM, estipula que las auditorías al Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo se realizan dentro de los tres primeros meses de cada año; asimismo, el artículo 146 de esta norma precisa que el Informe de auditoría externa debe ser presentado a diversas entidades administrativas, de acuerdo a sus competencias.

Ante esta situación, y teniéndose en cuenta que durante el Estado de Emergencia sanitario dispuesto por el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, por la existencia del COVID-19, resulta indispensable suspender durante la vigencia del referido Estado de Emergencia, la obligatoriedad de las auditorías al Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo estipulada en la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, su Reglamento y demás normas sectoriales.

No obstante, culminada la Emergencia Sanitaria, el empleador tiene la obligación de realizar las auditorías señaladas anteriormente, durante noventa (90) días calendarios siguientes al término de la misma, debiendo presentar el informe de auditoría a las autoridades competentes en un plazo máximo de quince (15) días calendarios de la emisión del referido informe, cuando corresponda.

En esta línea, y a manera de ejemplo el sector minero debe presentar su plan de auditorías según lo disponen los artículos 145 y 146 del DS 024-2016-EM, Aprueban Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería, ante OSINERGMIN, SUNAFIL y Gobiernos Regionales, de conformidad con la norma especial que regula la seguridad y salud ocupacional en el sector minero.

Prórroga del mandato de vigencia de los representantes de los trabajadores ante el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo y del Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo.

El artículo 29 de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo establece que los empleadores con veinte o más trabajadores a su cargo constituyen un comité de seguridad y salud en el trabajo, el cual está conformado en forma paritaria por igual número de representantes de la parte empleadora y de la parte trabajadora. Asimismo, el artículo 30 de la Ley acotada, señala que en los centros de trabajo con menos de veinte trabajadores son los mismos trabajadores quienes nombran al supervisor de seguridad y salud en el trabajo.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 62 del Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2012-TR, el mandato de los representantes de los trabajadores ante el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo o del Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo dura un (1) año como mínimo y dos (2) años como máximo.

En ese sentido, existe la posibilidad de que durante el plazo de vigencia de la Emergencia Sanitaria dispuesta por el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, el mandato de los representantes de los trabajadores o del Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo concluya, debiendo la organización sindical más representativa o la empresa, convocar a elecciones, según corresponda, conforme a lo establecido en el artículo 31 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Sin embargo, teniéndose en cuenta que conforme al artículo 49 del Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2012-TR, la votación es secreta y directa, es menester evitar



508



situaciones que podrían exponer al contagio del virus SARS-CoV-2 a los trabajadores, específicamente ante situaciones evitables como es asistir a las elecciones de los representantes de los trabajadores ante el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo o la designación del Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Ante ello, se debe considerar que si durante la Emergencia Sanitaria, no resulta posible la organización del proceso de elección de los representantes de los trabajadores ante el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo o del Supervisor/a de Seguridad y Salud en el Trabajo, el mandato de estos se prorroga automáticamente hasta el término de la Emergencia Sanitaria.

2.3. Medidas en materia de Inspección del Trabajo

El artículo 22 de la Constitución Política del Perú reconoce que el trabajo, en todas sus modalidades, es un deber y un derecho. De igual manera lo califica como base del bienestar social y medio de realización de la persona; por ello, de conformidad con el artículo 23 de la norma constitucional, corresponde al Estado promover condiciones para el progreso social y económico.

A su vez, el artículo 3 del Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la Inspección del Trabajo, ratificado por el Estado Peruano, establece que el Sistema de Inspección del Trabajo está encargado 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, así como de facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las referidas disposiciones legales.

En atención al rol asignado por dichos instrumentos al Estado Peruano y a la afectación que viene ocasionando el COVID-19 a la dinámica de las relaciones laborales, resulta necesario modificar la normativa sobre Inspección del Trabajo para implementar las siguientes medidas: optimizar la capacidad operativa de la Inspección del Trabajo, privilegiar la reposición y protección de los derechos sobre la sanción, fortalecer las funciones en materia laboral de los Gobiernos Regionales, fortalecer a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) como autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo e implementar medidas excepcionales para el pago de multas.

2.3.1 Optimizar la capacidad operativa de la Inspección del Trabajo

- *Uso de medios electrónicos y tecnológicos en la fiscalización laboral*

En el marco del Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital, corresponde que la Inspección del Trabajo como servicio público se enfoque en la modernización y el uso de la tecnología, a efectos de optimizar sus recursos que, al ser gestionados adecuadamente, repercute en la obtención de resultados predictivos y con la celeridad esperada por el ciudadano.

Bajo lo expuesto, el artículo 9 del presente Decreto Legislativo establece que la autoridad central e integrante del Sistema de Inspección del Trabajo, la SUNAFIL, disponga y realice acciones de prevención, difusión normativa, así como, de asesoría especializada, para lo cual puede recurrir al uso de los medios de sistemas de comunicación electrónica, a través de las tecnologías de la información y comunicación.



SOP



Aquí, debemos resaltar que la SUNAFIL en aras de obtener mayor presencia y cobertura respecto de los administrados bajo su competencia, así como de los beneficiados del servicio brindado, en particular los trabajadores, ha venido implementando distintos sistemas y plataformas virtuales que permitan una interacción dinámica y veraz, que persigue el efectivo ejercicio de sus funciones, vigilar, exigir orientar y asistir sobre el cumplimiento de la normativa objeto de su competencia; así, tenemos que ha implementado la notificación vía Casilla Electrónica, según el cronograma establecido en la Resolución de Superintendencia N° 058-2020-SUNAFIL, asimismo, la utilización del Sistema de Alertas y Monitoreo, como herramienta informática de análisis, detección y emisión de alertas sobre posibles riesgos de incumplimientos.

Asimismo, a través del presente Decreto Legislativo se han modificado los artículos 10, 10-A y 11 de la Ley N°28806, Ley General de Inspección del Trabajo, para permitir el uso de tecnologías de la información y comunicación.

Al respecto, el artículo 10 de la Ley N° 28806, establece las actuaciones de la Inspección del Trabajo son diligencias previas al procedimiento sancionador en materia sociolaboral, cuyo inicio y desarrollo se registrará por lo dispuesto en las normas sobre Inspección del Trabajo. Ello tiene su fundamento, en que las actuaciones inspectivas, no tienen la característica de un procedimiento administrativo, porque el resultado (acta de infracción e informe) contiene una propuesta de sanción o un informe concluyendo por la inexistencia de infracción, de acuerdo a la Ley N° 28806 y su reglamento. El resultado de las actuaciones inspectivas no genera derechos y obligaciones, pues estos recién se generan a través del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS).

A su vez, en el marco de lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1383, las actuaciones inspectivas y el procedimiento sancionador de inspección del trabajo se podrán realizar total o parcialmente, a través de tecnologías y medios electrónicos, debiendo constar en un expediente electrónico, de conformidad con lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS. En ese sentido, la modificación introducida por el presente Decreto Legislativo plantea que las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias puedan desarrollarse de manera presencial y/o a través de medios de sistemas de comunicación electrónica, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación (virtual).

Por otra parte, el artículo 10-A de la Ley N° 28806 prescribe que la SUNAFIL previo al inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias, puede practicar diligencias preliminares para obtener el cumplimiento de la obligación objeto de la investigación. Sobre estas acciones si bien se ponen en práctica a través de diversas herramientas operativas como el procedimiento de la gestión de cumplimiento, a través de cartas disuasivas, cartas de orientación, entre otras, debe precisarse que ello se pueda realizar a través de medios de sistemas de comunicación electrónica, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación (virtual), muy difundidas actualmente en el mundo, tanto en el sector público y privado, en lo que respecta a alcance y logro de sus fines y objetivos, puesto que reduce costos, distancias y tiempos, elevando así, el nivel de eficacia y eficiencia en el desarrollo de sus actividades, conforme al caso específico y de corresponder.

En ese sentido, la modificatoria introducida por el Decreto Legislativo al artículo 10-A de la Ley N° 28806 considera que dichas acciones puedan efectuarse ya sea



SOT



de forma presencial y/o a través de medios de sistemas de comunicación electrónica, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación (virtual), según sea el caso y cuando corresponda. Cabe señalar que esta modificación también ha contemplado que se remplace el término “Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral” por el de “Inspección del Trabajo”, por cuanto no solo dicha entidad realiza servicio público de vigilancia y exigencia del cumplimiento de obligaciones sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, sino también los Gobiernos Regionales, en el marco de su competencia.

Por otra parte, en concordancia con la modificatoria introducida en el artículo 10 de la Ley N°28806, tiene sentido modificar el artículo 11 para que también las modalidades de actuación que se empleen en las actuaciones inspectivas, tanto de investigación o comprobatorias, como de orientación y asistencia técnica, puedan desarrollarse de manera presencial y/o a través de medios de sistemas de comunicación electrónica.

Esta apuesta por el uso de la tecnología de la información y comunicación se enmarca en la legislación nacional que privilegia la gestión de los servicios brindados por el Estado a través de medios digitales, a fin de impulsar la modernización del aparato estatal y que pretenda una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.

- *La Inspección del Trabajo como servicio permanente*

En el artículo 1 de la Ley N° 28806 define a la Inspección del Trabajo como el servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan, orientar y asesorar técnicamente en dichas materias.

Por su parte, el artículo 5 de la Ley N° 28806, debido a que los incumplimientos sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, o hechos que investiga y verifica la Inspección del Trabajo, como los accidentes de trabajo, pueden suscitarse en el cualquier momento del día, prevé y establece que el personal inspectivo está investido y facultado para entrar libremente a cualquier hora del día o de la noche, y sin previo aviso, en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección; evidenciándose así el carácter continuo e ininterrumpido que ha tenido y tiene el servicio de Inspección del Trabajo, en salvaguarda y protección de los trabajadores, así como para alcanzar que se cumpla la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.

Por tanto, a efectos de un mejor entendimiento y claridad sobre la ejecución del servicio que presta la Inspección del Trabajo, la modificatoria introducida por el Decreto Legislativo al artículo 1 de la Ley N°28806 precisa el carácter permanente de dicho servicio.

A su vez, se modifica el artículo 2 de la Ley N° 28806 para establecer que el funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores que lo integran, se regirán además por principios como el de carácter permanente, objetividad y publicidad, que si bien, en la práctica se vienen desarrollando durante la actuación de la Inspección del Trabajo, su incorporación generará predictibilidad y estandarización para la aplicación de estos.



SCR



- *Precisión sobre las acciones previas al inicio de las actuaciones inspectivas*

El artículo 39 del Decreto Legislativo N° 1451, publicado en “El Peruano” el 16 septiembre 2018, incorporó el artículo 10-A a la Ley General de Inspección del Trabajo, referido a la realización de acciones previas al inicio de las actuaciones inspectivas de investigación. El artículo incorporado únicamente establece y habilita a la Inspección del Trabajo para la realización de dichas acciones previas, a fin de obtener el cumplimiento de la obligación objeto de la investigación; sin embargo, para una total y correcta comprensión de los administrados y personal que integra el Sistema de Inspección del Trabajo, un óptimo desarrollo de la actividad de la Inspección del Trabajo, y en el marco de modernización del Estado, el presente Decreto Legislativo modifica el artículo 1 de la Ley N° 28806 para proporciona una definición de acciones previas.

Las acciones previas o preliminares, son una herramienta de la inspección del trabajo, asociado a la función que se otorga a autoridad inspectiva de trabajo y las actuaciones inspectivas están vinculados directamente a la investigación que realiza un inspector de trabajo. En concordancia a ello, el actual artículo 10-A de la Ley N° 28806, prescribe que *la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) previo al inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias, puede practicar diligencias preliminares para obtener el cumplimiento de la obligación objeto de la investigación.*

En ese contexto, cabe señalar que las acciones previas o preliminares, son verificaciones, constataciones o contrastaciones de información del empleador con otras entidades públicas (Ministerios, SUNARP, SUNAT, SUCAMEC, Gobiernos locales u otras que contribuyan con el objeto de la vigilancia de la normativa sociolaboral), pudiendo observarse por ejemplo: el pago de impuestos, licencias de funcionamiento, autorizaciones, información sobre el cumplimiento del impuesto a la renta u otros aspectos de interés. Situación que puede realizarse a través de una denuncia o de oficio mediante operativos o acciones programadas de la entidad.

Dicha verificación sirve para tomar la decisión de iniciar la labor de inspección, en vista que, la información recabada no tiene el efecto coercitivo de un procedimiento administrativo sancionador y que, por ende, constituyen posibles infracciones administrativas, sino esto sirve como insumo para preparar estrategias de intervención para algún sector determinado o para vigilar directamente el cumplimiento de la normativa sociolaboral de los empleadores, ya sea a través de cartas disuasivas, orientadoras u otros mecanismos.

Asimismo, es oportuno mencionar que, el efecto que causa las acciones previas es que, sin activar el aparato inspectivo propio (con presencia de un inspector) se contribuye con el mismo objetivo de la vigilancia de la normativa sociolaboral.

- *Precisión de que las acciones de orientación se encuentran a cargo del Sistema de Inspección del Trabajo*

De otro lado, vistas las circunstancias generadas por el estado de emergencia nacional declarado por Decreto Supremo N° 44-2020-PCM y prorrogado hasta el 24 de mayo de 2020, se hace necesario que la Inspección del Trabajo pueda centrarse en concentrar su fuerza inspectiva en realizar las fiscalizaciones a fin de garantizar que las solicitudes y denuncias formuladas por los trabajadores sean atendidas de forma prioritaria.



SOP



De ahí que, a su vez, el presente Decreto Legislativo realiza modificaciones a la Ley N°28806 para contemplar la exclusión de la facultad de orientación y asistencia técnica por parte de los inspectores del trabajo, en cambio, se ha dejado abierta la posibilidad a que sean otros servidores que no pueden realizar funciones de fiscalización aquellos que puedan atender estas competencias.

- *Fortalecimiento de las competencias de los Inspectores Auxiliares*

El artículo 6 de la Ley N° 28806, modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1383, dispuso que el Inspector Auxiliar puede ejercer funciones en inspecciones que sean consideradas como no complejas, por lo que dicha normativa omitió que dicho servidor actúe en colaboración y apoyo en inspecciones complejas a los Inspectores de Trabajo y Supervisor Inspector.

Al respecto, la modificatoria introducida por este Decreto Legislativo en el artículo 8 de la Ley N° 28806 establece como funciones de los Inspectores Auxiliares, efectuar labores de colaboración y auxilio durante las actuaciones inspectivas, bajo el ámbito de competencia del Inspector del Trabajo y Supervisor Inspector, incorporando con esto que dicho personal inspectivo colabore, apoye y auxilie a los Inspectores de Trabajo y Supervisor Inspector cuando se trata de inspecciones consideradas como complejas.

Dicha función se encuentra en el marco de las facultades del Inspector del Trabajo con la finalidad que colabore con su participación durante las diligencias inspectivas, así como en la redacción de documentación que coadyuve en la etapa inspectiva de investigación.

2.3.2 Instrumentos que privilegian la reposición y protección de derechos sobre la sanción

- *Implementar el cierre temporal del establecimiento como medida cautelar*

En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores del trabajo que estén debidamente acreditados, están investidos de autoridad y facultados para imponer distintas medidas en aras de realizar de forma adecuada su función de fiscalización del cumplimiento de la normativa sociolaboral de conformidad lo indica la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley N°28806, Ley General de Inspección del Trabajo y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

Entre otras facultades, y a fin de garantizar que los trabajadores no se encuentren prestando servicios cuando el estado de emergencia así no lo prevé, se ha contemplado que el inspector del trabajo puede aplicar la medida cautelar de cierre del área o establecimiento en caso verifiquen que el sujeto inspeccionado incurre en la infracción muy grave en materia laboral prevista en el literal a) de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 010-2020-TR.

Cabe indicar que esta medida cautelar se aplica de forma inmediata en tanto que lo que cautela es el ajuste a la legalidad de la conducta del administrado que, sin la observancia de lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 44-2020-PCM y el Decreto Supremo N° 51-2020-PCM, continúan prestando sus servicios fuera de lo permitido.



SOP



- *Implementación del Plan de recuperación como instrumento de reprogramación de obligaciones sociolaborales*

Los planes de recuperación buscan privilegiar el cumplimiento de las obligaciones sociolaborales antes que la sanción en tanto que, una vez levantadas las restricciones impuestas por el estado de emergencia, tomará un tiempo a la mayoría de las empresas para recuperar su liquidez y continuar funcionando normalmente. En tal sentido, por única vez y en el marco de la aplicación de las acciones previas definidas en el Decreto Legislativo, el plan de recuperación se usa como medida y de ser suscrito por el sujeto inspeccionado ante la Autoridad Inspectiva de Trabajo permite que se regularicen los pagos de los beneficios sociales bajo un cronograma determinado que, atendiendo a la capacidad económica del sujeto inspeccionado, puede ser ajustado hasta por el plazo de doce (12) meses de la suscripción.

A dichos fines, interesa resaltar que el plan de recuperación es aplicable a las micro y pequeñas empresas previstas en el Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo productivo y al Crecimiento Empresarial, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE siempre que hayan cumplido con las medidas establecidas en el artículo 4 del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM y demás normas aclaratorias y ampliatorias, durante el Estado de Emergencia Nacional y no hayan aplicado la suspensión perfecta de labores el marco del Decreto de Urgencia N° 038-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el COVID-19 y otras medidas.

Como es de advertir, este Plan no podría ser utilizado por aquellos empleadores que se encuentren aplicando la suspensión perfecta de labores, en tanto que ya no se encuentran abonando la remuneración a sus trabajadores por lo que es vital que éstos reciban los beneficios sociales que les corresponden; así también, repárese en que el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM debe ser observado para ser beneficiario en tanto que el sentido va hacia beneficiar a aquellos empleadores que, por el cumplimiento de las medidas dictadas en el estado de emergencia, han visto perjudicados en la posibilidad del cumplimiento de sus obligaciones sociolaborales.

Sobre la inclusión de las micro y pequeñas empresas, resulta conveniente tomar en cuenta que son estas unidades económicas las que se ven más afectadas en tanto cuentan con menor capacidad financiera para responder a esta contingencia.

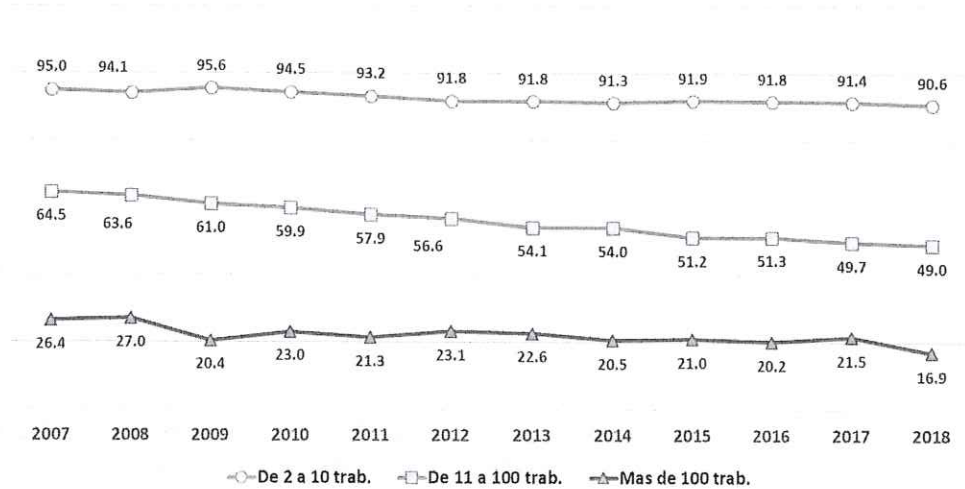
De otro lado, es de advertir que es en dichas unidades económicas en las que se encuentra un mayor grado de informalidad laboral tal como se puede observar en el siguiente gráfico.



SEI



Gráfico 1
Tasa de empleo informal, según sector de la informalidad, 2007-2018
(En porcentaje)



Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2007 y 2018.
 Elaboración: MTPE - DGPIT - Dirección de Supervisión y Evaluación.

Como se advierte, en el caso de las microempresas, se alcanza a tener a 90.6% de trabajadores en la informalidad lo que representa a, al menos, 2,882,486 trabajadores.

En atención a lo anterior, y a fin de no desincentivar a estas unidades productivas a permanecer en la formalidad, el Decreto Legislativo incluye a este grupo de empresas como beneficiarias de la medida excepcional del plan de recuperación que, vista su capacidad financiera, puede ser cumplido hasta en un plazo de doce (12) meses calendario.

Cabe señalar que el esfuerzo de aplicar los planes de recuperación se orienta a evitar que la falta de ingresos de las micro y pequeñas empresas puedan llevarlas al cese de la actividad económica y, por consiguiente, al desempleo a sus trabajadores. A dichos efectos, el plan de recuperación permite que el sujeto inspeccionado pueda subsanar el pago de beneficios sociales, tales como, la gratificación, la compensación por tiempo de servicios, entre otros, considerando que el escenario de recuperación económica puede tomar un tiempo prolongado.

Ahora bien, en tanto que la aplicación de la medida excepcional debe ir de la mano con la crisis generada por las medidas adoptadas para prevenir el coronavirus (COVID-19), los beneficios sociales generados van a ser únicamente aquellos generados desde la declaratoria de emergencia. No obstante, ello, se considera la posibilidad de ampliar este plazo mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en marco del proceso de reactivación posterior a la vigencia de la emergencia nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, es de atender que en ningún caso esto implica que las empresas pueden aplazar también el pago de remuneraciones. Ello se encuentra expresamente proscrito por el Decreto Legislativo en tanto que no es posible que el trabajador no reciba, como mínimo, la remuneración convenida que corresponde. Asimismo, tampoco se encuentran comprendidas al pago de aquellas obligaciones comprendidas como muy graves; tales como, las vacaciones, trabajo en sobretiempo, entre otros conceptos.



Por otra parte, visto el escenario económico y laboral, es necesario que la Autoridad Inspectiva de Trabajo adopte un enfoque que se encuentre destinado a garantizar que sujetos inspeccionados cumplan con los planes de recuperación suscritos, brindando la orientación que sea necesaria para ello. De ahí que, el no cumplimiento total o parcial de las obligaciones contenidas en el plan de recuperación queda previsto como sanción a fin de que se aplique correctamente el auxilio excepcional de la Autoridad Inspectiva de Trabajo de forma adecuada y no se afecte desproporcionadamente a los trabajadores quienes tienen derecho al pago de sus remuneraciones y beneficios sociales, de forma oportuna. Asimismo, el incumplimiento del plan de recuperación genera la posibilidad que la Autoridad Inspectiva de Trabajo proceda a la fiscalización y sanción correspondiente por la inobservancia de las obligaciones sociolaborales.

- *Implementación de la conciliación administrativa como función del Sistema de Inspección del Trabajo*

El Plan Nacional de Competitividad y Productividad, aprobado mediante Decreto Supremo N° 237-2019-EF, señala como Medida de Política 5.8 del mismo la "Modernización del Sistema de Inspección del Trabajo" y, en dicho marco, establece como hito a realizarse por encargo del sector la elaboración del "Proyecto de Ley que implementa la conciliación administrativa como facultad de la inspección del trabajo".

Es en dicho contexto que nace la propuesta normativa de incorporar a la conciliación administrativa como un servicio a ser prestado dentro del Sistema de Inspección del Trabajo, la cual se enmarca en los parámetros constitucionales referidos a la promoción de la composición de los conflictos laborales a través de los medios alternativos de solución de conflictos (MARCs).

Ahora bien, cabe indicar que el 13 de noviembre de 1997, fue promulgada la Ley N° 26872, Ley de Conciliación, modificada por el Decreto Legislativo 1070 que establece en su artículo 20 que el conciliador es la persona capacitada, acreditada y autorizada por el Ministerio de Justicia, para ejercer la función conciliadora. Asimismo, en materia laboral o de familia se requiere que el Conciliador encargado del procedimiento conciliatorio cuente con la debida especialización, acreditación y autorización expedida por el Ministerio de Justicia.

En esa línea, el artículo 26 del referido cuerpo normativo dispone que el Ministerio de Justicia tiene a su cargo la acreditación, registro, autorización, renovación, habilitación, supervisión y sanción de los operadores del sistema conciliatorio. Asimismo, autorizará y supervisará el dictado de los cursos de formación y capacitación de conciliadores y de especialización dictados por los Centros de Formación y Capacitación de Conciliadores.

Cabe indicar que en el Decreto Legislativo 910, los inspectores contaban con función conciliadora, para lo cual debían contar con la acreditación correspondiente. Posteriormente, la Duodécima disposición Final y Transitoria de la Ley N° 28806, derogó el Título I y II de dicho texto legal, estando inmerso dentro de dicha derogación la referida facultad conciliadora. No obstante, la función de conciliación administrativa viene siendo ejercida actualmente por el órgano competente del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Defensa Legal Gratuita y Asesoría del Trabajador), cuyos conciliadores cuentan con la acreditación oficial correspondiente, siendo la normativa aplicable la establecida en el capítulo III del referido Decreto Legislativo N° 910.



SOP



Aunado a ello, se tiene que en el artículo 7 de la Ley N° 26872, Ley de Conciliación, modificada por el Decreto Legislativo 1070, se establece que La materia laboral será atendida por los Centros de Conciliación Gratuitos del Ministerio de Justicia, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y por los Centros de conciliación privados para lo cual deberán de contar con conciliadores acreditados en esta materia por el Ministerio de Justicia.

En la audiencia de conciliación administrativa en materia laboral las partes podrán contar con un abogado de su elección o, en su defecto, deberá de estar presente al inicio de la audiencia el abogado verificador de la legalidad de los acuerdos.

De lo anterior se advierte que existe un marco general que regula la figura de la conciliación en el Perú; por lo que resulta pertinente que el personal del Sistema de Inspección, para ejercer la función conciliadora administrativa pueda contar con la acreditación oficial correspondiente a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a fin de garantizar su labor de manera adecuada. Sin embargo, la conciliación administrativa en el Sistema de Inspección se rige por sus propias disposiciones.

Por otra parte, la función de conciliación administrativa es compatible con la normativa que regula el Sistema de Inspección del Trabajo. Sin embargo, debe tenerse presente que las funciones principales de los inspectores son complejas y que para desempeñarlas se necesita una formación, tiempo, medios y una gran latitud para actuar y moverse, motivo por el cual en ambos convenios se prevé en términos idénticos que 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". En ese sentido, se ha previsto considerar que sea el personal con el que cuenta el Sistema de Inspección del Trabajo, el que realice la función conciliadora administrativa en la Inspección del Trabajo.

De otro lado, acorde a lo prescrito en el artículo 10-A de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo sobre las acciones previas al inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias, se tiene que la inspección del trabajo previo al inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias, puede practicar diligencias preliminares para obtener el cumplimiento de la obligación objeto de la investigación.

En esa línea, el artículo 1 de la Ley N° 28806 define a las acciones previas como actividades o diligencias presenciales y/o virtuales que, según el caso, pueden realizarse antes de la posibilidad de que se lleve a cabo actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias, a fin de vigilar y exigir el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, mediante la verificación o constatación de hechos y/o documentos, conciliación administrativa, entre otras conductas. Estas acciones son realizadas por el personal que el directivo o funcionario respectivo designe.

Bajo esa premisa, a través del presente Decreto Legislativo se introduce en el artículo 3 de la Ley N° 28806, la figura de la conciliación administrativa dentro del Sistema de Inspección del Trabajo, cuyas características la hacen particular y distinta a la figura de la conciliación administrativa ya institucionalizada en los distintos órganos de la administración pública relacionadas con el sector trabajo, en buena cuenta, en los Servicios de Defensa Legal Gratuita y Asesoría del trabajador de las distintas Direcciones o Gerencias Regionales de Trabajo



SOE



establecidos bajo la regulación del Decreto Legislativo N° 910, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 020-2011-TR.

En este sentido, se tiene que la figura de la conciliación administrativa en el Sistema de Inspección del Trabajo se aplica como acción previa, acorde a lo señalado en los artículo 1, 3 y segundo párrafo del artículo 10-A de la Ley N° 28806, siendo de carácter obligatorio, que se realiza de forma anterior al inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias a mérito de las denuncias que son presentadas por los trabajadores, y respecto a incumplimientos laborales cuyos efectos sean subsanables, los que son determinados mediante Reglamento.

Asimismo, se advierte que la conciliación administrativa en el Sistema de Inspección del Trabajo se encuentra a cargo del personal del Sistema de Inspección del Trabajo, que cuente con los requisitos que se prevén en el Reglamento de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 109-2006-TR. Además, el acta de conciliación administrativa consta por escrito, es refrendada por el personal que realiza la función de conciliación administrativa en el Sistema de Inspección del Trabajo y constituye título ejecutivo, siempre que cuente con acuerdo total o parcial. Cabe indicar que, en caso de no producirse un acuerdo conciliatorio entre las partes, se inicia la generación de la orden de inspección para la fiscalización respectiva, la que se encuentra a cargo del personal inspectivo.

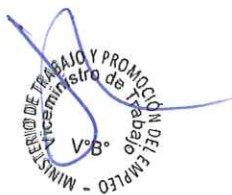
Por otra parte, es importante resaltar que el plazo de caducidad y prescripción en materia laboral se suspende a partir de la fecha en que se inicia la Audiencia de Conciliación Administrativa y hasta la fecha en que concluya la acción previa de conciliación administrativa.

Cabe traer a colación que actualmente el Sistema de Inspección del Trabajo cuenta con un Módulo de Gestión de Cumplimiento que comprende cartas inductivas dirigidas a los empleadores en torno a denuncias presentadas por ex trabajadores, pero con relación a determinadas materias (otorgamiento de contratos de trabajo, entrega de boletas de pago, entrega de certificados de trabajo, pago de beneficios sociales: vacaciones, compensación por tiempo de servicios y vacaciones) para que subsanen los incumplimientos advertidos en un plazo determinado. En caso de incumplimiento, se genera la respectiva orden de inspección, estando dicho módulo a cargo de personal del Sistema de Inspección del Trabajo, y acorde a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 10-A de la Ley N° 28806, el módulo de gestión de cumplimiento es considerado una acción previa de forma similar a la figura de la conciliación administrativa.

Finalmente, se ha previsto que, en caso de incumplimiento del acuerdo conciliatorio, ello pueda ser materia de sanción en la etapa de actuaciones inspectivas, cuando se genere la respectiva orden de inspección, ello a fin salvaguardar los derechos laborales de la parte más débil de la relación laboral: el trabajador. Es así como, se ha introducido en el artículo 33 de la Ley N° 28806 o, un párrafo referido a que el incumplimiento de los acuerdos adoptados en el Acta de Conciliación Administrativa por parte del empleador constituye infracción en materia de relaciones laborales.

2.3.3 Fortalecimiento de las funciones en materia laboral de los Gobiernos Regionales

El presente Decreto Legislativo introduce como una Disposición Complementaria Final una precisión respecto al desempeño de las funciones bajo responsabilidad



SOT



de los Gobiernos Regionales que se financian con la transferencia del 30% de los recursos a los que se refiere el artículo 21 de la Ley N°29981.

En efecto, el referido artículo 21 establece que no menos del 30% de los ingresos recaudados a consecuencia del cumplimiento de las funciones de la SUNAFIL son transferidos a los gobiernos regionales para el fortalecimiento de las actividades inspectivas, al desarrollo de la infraestructura necesaria y al óptimo desempeño de las funciones bajo responsabilidad de los gobiernos regionales. Asimismo, la Vigésimo Novena Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N°014-2019, señala que se autoriza a la SUNAFIL durante el Año Fiscal 2020, a realizar transferencias financieras, con cargo a los recursos de su presupuesto institucional por la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados, a favor de los Gobiernos Regionales y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, para ser destinados al fortalecimiento de las actividades inspectivas, al desarrollo de la infraestructura necesaria y el óptimo desempeño de las funciones, conforme al último párrafo del artículo 21 de la Ley N° 29981. Como se aprecia entonces, los recursos podrán ser destinados para el fortalecimiento de actividades inspectivas. No obstante, no se ha precisado detalladamente las demás actividades que se encuentran vinculadas al óptimo desempeño de las funciones de los Gobiernos Regionales.

Al respecto, es importante considerar que, conforme al artículo 1 de la Ley N°29981, la SUNAFIL es un organismo técnico especializada, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; e igualmente que los Gobiernos Regionales desempeñan no sólo funciones inspectivas, sino también otras en materia de trabajo y promoción del empleo que se encuentran precisadas en los literales d), e), g), h),k),l) y m) el artículo 48 de la Ley N°27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, que complementan la actuación de la Inspección del Trabajo y que buscan la protección de los derechos laborales de los trabajadores, sea porque buscan i) prevenir el conflicto laboral entre estos y los empleadores mediante la difusión de la normativa, asesoría gratuita, promoción de la formalización laboral y conducción de acciones en materia de seguridad y salud en el trabajo; ii) solucionar la conflictividad, a través de la conciliación administrativa, el diálogo social, la resolución de procedimientos administrativos y la defensa legal gratuita del trabajador; iii) o apoyar a los trabajadores para su inserción laboral en empleos dignos a través de los servicios en materia de promoción del empleo y capacitación laboral.

Cabe agregar que en el marco de la emergencia nacional y sanitaria declarada a propósito de la propagación del COVID-19, se han aprobado normas laborales que regulan temas como son, por ejemplo, el trabajo remoto, la licencia con goce de haber sujeta a compensación, la suspensión perfecta de labores y medidas compensatorias a favor de los trabajadores , entre las que se encuentran la libre disponibilidad de la CTS, servicios de capacitación y certificación laboral, continuidad de prestaciones de salud (Decreto de Urgencia N°026-2020, Decreto de Urgencia N°029-2020, Decreto de Urgencia N°038-2020); advirtiéndose que no sólo se requerirá de la Inspección del Trabajo para la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de los Gobiernos Regionales que mantengan aún estas competencias, sino también que puedan realizar las funciones señaladas en el párrafo anterior. De manera que, por ejemplo, cuenten con recursos para poder realizar o fortalecer la difusión o absolución de consultas que versen sobre estas normas; la conciliación o promoción el diálogo social entre trabajadores y empleadores para encontrar medidas que permitan garantizar la estabilidad laboral y el bienestar de la fuente de trabajo; la resolución de procedimientos administrativos en materia de la suspensión perfecta de labores



SOP



regulada en el Decreto de Urgencia N° 038-2020¹²; así como la promoción de acciones en materia de seguridad y salud en el trabajo. Por lo demás, los servicios en materia de promoción del empleo y capacitación laboral serán claves en un contexto en el cual se vayan reactivando las actividades económicas y se necesite brindar apoyo a aquellos que perdieron su empleo y requieran reinsertarse laboralmente.

En ese sentido, el presente Decreto Legislativo efectúa la precisión respecto al desempeño de las funciones bajo responsabilidad de los Gobiernos Regionales que se financian con la transferencia del 30% de los recursos a los que se refiere el artículo 21 de la Ley N°29981.

2.3.4 Participación de la Autoridad Central en la elaboración de normas sustantivas

El Sistema de Inspección del Trabajo, además de los inspectores del trabajo, se encuentra integrado por otros servidores civiles y directivos, cuyas funciones, atribuciones y actividades se encuentran ligada directamente a la actividad de fiscalización, así como a su respectivo procedimiento sancionador, como los intendentes regionales, sub intendentes de resolución, especialistas legales y de seguridad y salud en el trabajo, entre otros.

El artículo 29 de la Ley General de Inspección del Trabajo establece correctamente la participación de los inspectores de trabajo en lo que respecta a la modificación o elaboración de las normas sustantivas cuya vigilancia tiene encomendada, consultándoseles al respecto.

Sin perjuicio de ello, a efectos de una correcta y debida formulación de proyectos normativos, unidad, integración, igualdad en el trato, así como para lograr los fines de la Inspección del Trabajo, el presente Decreto Legislativo amplía el ámbito y espectro del personal que participa en la consulta antes mencionada, sobre la modificación o elaboración de las normas sustantivas, a efectos que sea liderada por la Autoridad Central del Sistema de Inspección, que según su organización; así como, las funciones, experiencia, conocimiento y especialización de sus servidores civiles, puede determinar quiénes pueden contribuir en los procesos de modificación o elaboración normativa.

2.3.5 Facilidades para el pago de obligaciones distintas a las obligaciones laborales

Adicionalmente, en vista a que la situación socio económica del país ha cambiado a razón de la situación de emergencia sanitaria ocasionada por el COVID 19, y que ello ha afectado significativamente a las micro y pequeñas empresas, resulta necesario otorgarles facilidades excepcionales para el pago de las multas impuestas por la Inspección del Trabajo ante incumplimientos de la normativa socio laboral calificadas como leves y graves. Estas facilidades comprenden el fraccionamiento, la reprogramación, el aplazamiento, u otra similar.

Cabe señalar que la SUNAFIL a través de resolución de superintendencia, en un plazo de 15 días hábiles posteriores a la publicación de la norma, deberá regular las facilidades otorgadas a las empresas en mención, las mismas que podrán acogerse a estos beneficios hasta el 31 de diciembre del presente año.

¹² Repárese que de acuerdo al artículo 6 del Decreto Supremo N°011-2020-TR, los Gobiernos Regionales son competentes para resolver el procedimiento de suspensión perfecta de labores de carácter local o regional.

Finalmente, el Decreto Legislativo otorga un plazo de treinta (30) días hábiles para regular los extremos contemplados por esta norma en materia de Inspección del Trabajo. La extensión de este plazo obedece a que el Decreto Legislativo introduce distintas modificaciones al marco normativo de fiscalización y sanción en el cual la Autoridad Inspectiva de Trabajo se desenvuelve, motivo por el cual, resulta pertinente ser exhaustivo en la revisión para alcanzar el detalle necesario a nivel reglamentario, tomando en cuenta, también, las distintas disposiciones emitidas en el marco de la emergencia nacional y sanitaria para la prevención de la propagación de la COVID-19.

Asimismo, debe tenerse en consideración que tanto en el cuerpo del Decreto Legislativo, como en la modificación de la Ley General de Inspección del Trabajo, se incorpora normas sustantivas cuyo incumplimiento debe ser tipificado como infracción administrativa en el reglamento, lo que amerita una ponderación y evaluación a la luz del actual catálogo de infracciones, con la finalidad de garantizar la coherencia que deben tener en relación a la calificación de leves, graves o muy graves.

Un aspecto adicional no menos relevante que debe considerarse, además, es la necesidad de reglamentación de la función de conciliación administrativa que se está incorporando al Sistema de Inspección del Trabajo, además de su implementación para garantizar su operatividad una vez que entre en vigencia el reglamento respectivo.

2.4. Medidas que disponen facilidades laborales para la atención de familiares

El Convenio N° 156 de la OIT, Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 24508 indica en el numeral 2 del artículo 1 que sus disposiciones son aplicables también a los/as trabajadores/as con responsabilidades respecto de otros miembros de su familia directa que de manera evidente necesiten su cuidado o sostén, cuando tales responsabilidades limiten sus posibilidades de prepararse para la actividad económica y de ingresar, participar y progresar en ella.

La Recomendación N° 165 de la OIT señala en su artículo 17 que deberán adoptarse medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales y con los intereses legítimos de los demás trabajadores para que las condiciones de empleo sean tales que permitan a los trabajadores con responsabilidades familiares conciliar sus responsabilidades profesionales y familiares.

De allí que, el objeto de las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo es otorgar facilidades laborales para los/as servidores/as civiles o trabajadores/as de la actividad pública y privada respectivamente, que están a cargo del cuidado y sostén de familiares directos no hospitalizados que: (i) cuentan con diagnóstico de COVID-19; o, (ii) que se encuentran en el grupo de riesgo ante un posible contagio de COVID-19, conforme al documento técnico denominado "Prevención, Diagnóstico y Tratamiento de Personas Afectadas por COVID-19 en el Perú", aprobado por Resolución Ministerial N° 193-2020-MINSA y sus modificatorias; en ambos casos, con la finalidad de asistirlos.

El ámbito de aplicación de la norma en el caso de los/as servidores civiles del sector público, alcanza a todos aquellos que se encuentren dentro de los regímenes laborales recogidos en los Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057, no así a los profesionales contratados con cargo al Fondo de Apoyo Gerencial (FAG), incluyendo al Personal Altamente Calificado (PAC), en la medida que no forman parte de ningún régimen laboral del sector público.



SEP



Facilidades laborales en caso de familiares directos que cuentan con diagnóstico de COVID-19 o que son grupo de riesgo ante un posible contagio de COVID-19 y que se encuentran no hospitalizados

Los/as servidores/as civiles y trabajadores/as que están a cargo del cuidado y sostén de familiares directos que cuentan con diagnóstico de COVID-19 o que son grupo de riesgo ante un posible contagio de COVID-19, conforme al documento técnico denominado "Prevención, Diagnóstico y Tratamiento de Personas Afectadas por COVID-19 en el Perú", aprobado por Resolución Ministerial N° 193-2020-MINSA y sus modificatorias, y que en ambos casos se encuentran no hospitalizados, tienen derecho a que se les otorgue las siguientes facilidades laborales, pudiendo ser concurrentes:

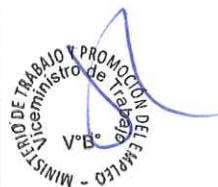
- a) Licencia con goce de haber, sujeta a compensación conforme a lo que acuerden las partes.
- b) Reducción de la jornada de trabajo, sujeta a compensación posterior. La oportunidad de la compensación debe ser acordada entre la entidad pública o empresa empleadora y el/la servidor/a civil o trabajador/a.
- c) Reorganización de horarios de trabajo, trabajos por turnos o trabajo remoto.
- d) Permisos temporales durante la jornada de trabajo, sujetos a compensación posterior de horas. La oportunidad de la compensación debe ser acordada entre la entidad pública o empresa empleadora y el/la servidor/a civil o trabajador/a.
- e) Cualquier otra facilidad laboral que resulte pertinente, atendiendo a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y considerando los enfoques de género, interculturalidad, interseccionalidad y derechos humanos.

Las facilidades laborales previstas tienen consonancia con lo señalado en el Convenio OIT N° 156 y en la Recomendación OIT N° 165, cuya finalidad es promover medidas que permitan la conciliación de la vida laboral con las responsabilidades familiares para garantizar la igualdad y no discriminación en el ámbito del trabajo. De esta manera, tomando en cuenta lo siguiente:

En el caso de quien cuenta con diagnóstico de COVID-19 y está no hospitalizado, su familiar directo que trabaja y está a cargo de su cuidado y sostén, requiere facilidades laborales debido a que la persona diagnosticada requiere de cuidados y apoyo o asistencia para poder atender su estado de salud, particularmente porque las personas que cuentan con diagnóstico de COVID-19 deberán cumplir el aislamiento social correspondiente para evitar la propagación de este.

Cabe señalar que en el Anexo 9 de la norma técnica, aprobada por la Resolución Ministerial N° 193-2020-MINSA se recogen las "Recomendaciones para el cuidado de una persona enferma en el hogar", las mismas que contienen los cuidados y atenciones necesarias que una persona diagnosticada con COVID-19 debe seguir al encontrarse en una situación de "aislamiento domiciliario"; de allí que permitan identificar cuál es el apoyo que requieren por parte de sus familiares directos, además de las labores directamente relacionadas a evitar que el COVID-19 se propague, para lo cual requieren del soporte de un familiar directo (para cumplir estrictamente el aislamiento) y que se justifica en los necesarios esfuerzos que deben hacerse en aras de preservar la salud pública.

En el caso de quien es parte del grupo de riesgo ante posible contagio de COVID-19 y está no hospitalizado, su familiar directo que trabaja y está a cargo de su cuidado y sostén, requiere también facilidades laborales que le permiten asumir su deber de cuidado, por su responsabilidad familiar, así como por una responsabilidad con la sociedad para la protección de la salud pública.



SOP



En efecto, de acuerdo con el documento técnico denominado “Prevención, Diagnóstico y Tratamiento de Personas Afectadas por COVID-19 en el Perú”, aprobado por Resolución Ministerial N° 193-2020-MINSA, existe una población que se encuentra en especial riesgo para el desarrollo de cuadros clínicos severos y muerte, si es que contrae el COVID-19 debido a ciertos factores de riesgo (edad y presencia de comorbilidades), entonces se prevé que los/as servidores/as civiles o trabajadores/as familiares directos de este grupo de riesgo, puedan gozar de ciertas facilidades laborales que les permita disponer de cierto manejo de su tiempo para atender y asistir a su familiar y así contribuir no solo a que pueda conciliar su vida laboral con sus responsabilidades familiares, sino también a sumar esfuerzos para evitar que su familiar directo en grupo de riesgo adquiera el COVID-19, lo que constituye una medida acorde a la preservación de la salud pública.

Debe tomarse en cuenta que se prevé que las facilidades laborales sean fijadas atendiendo a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y considerando los enfoques de género, interculturalidad, interseccionalidad y derechos humanos.

Adicionalmente, el Decreto Legislativo precisa que la entidad pública o empresa empleadora y el/la servidor/a civil o trabajador/a pactan de común acuerdo la facilidad laboral que le sea aplicable; y que, a falta de acuerdo, el/la servidor/a civil o trabajador/a decide dentro de las opciones propuestas por la entidad pública o empresa empleadora. Además, se prevé que el otorgamiento de las facilidades laborales no implica, en ningún caso, la reducción de la remuneración y de los beneficios sociales que perciben los/as servidores/as civiles o trabajadores/as.

Con esta disposición, se busca garantizar el otorgamiento de al menos una de las facilidades laborales mencionadas, la misma que deberá tomarse de común acuerdo entre la entidad pública o empresa empleadora y el/la servidor/a civil o trabajador/a y se regula lo pertinente en caso el acuerdo no sea posible. Además, se deja expresa constancia que no es permitido que ninguna de estas facilidades laborales pueda implicar, en ningún caso, la reducción de la remuneración y de los beneficios sociales que perciben los/as servidores/as civiles o trabajadores/as.



Finalmente, se establece que, para el ejercicio de las facilidades laborales se requiere que el servidor/a civil o trabajador/a sea el/la único/a a cargo del cuidado y sostén del familiar directo que es parte del grupo de riesgo ante un posible contagio de COVID-19 y que no se encuentra hospitalizado.



Comunicación del ejercicio del derecho

Se establece que, para el ejercicio de los derechos y facilidades laborales recogidos en el Decreto Legislativo, debe existir una comunicación la entidad pública o empresa empleadora, la misma que, por regla general, en atención a la situación de aislamiento social que el contexto exige, así como por el principio de simplificación administrativa, puede darse no solo por la vía presencial, sino también utilizando los mecanismos electrónicos disponibles.

sof



En particular, con relación a la forma y al contenido de la comunicación, se establece que:

En el caso de los/as servidores/as civiles o trabajadores/as que están a cargo del cuidado y sostén de familiares directos no hospitalizados que cuentan con diagnóstico de COVID-19, deben comunicar a la entidad pública o empresa empleadora el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 16 del Decreto Legislativo dentro de las cuarenta

y ocho (48) horas previas al ejercicio de la/s facilidad/es laboral/es, adjuntando la constancia o el certificado médico suscritos por el/la profesional de la salud autorizado, con el que se acredite el diagnóstico de COVID-19 del familiar directo; cuyo uso deberá contar con la autorización del titular de los datos personales y las razones que justifican su pedido. También se adjunta la declaración jurada en la que se declara ser e/la único/a a cargo del cuidado y sostén del familiar directo no hospitalizado que cuenta con diagnóstico de COVID-19, la cual está sujeta a fiscalización posterior.

Se prevé que, considerando las complicaciones que puede existir por la coyuntura actual para obtener el certificado médico, se permite la posibilidad de presentar una constancia suscrita por el/la profesional de la salud autorizado; asimismo, considerando el derecho a la intimidad del/a paciente, se precisa que la información que se comunica a la entidad pública o empresa empleadora deberá contar con la debida autorización del/a paciente diagnosticado/a con COVID-19. Además, es necesario que el/la servidor/a civil o el/la trabajador/a indique las razones que justifican su pedido. Finalmente, dado que la licencia alcanza solo al único/a a cargo del cuidado y sostén del familiar directo no hospitalizado que cuenta con diagnóstico de COVID-19 se prevé la presentación de una declaración jurada, la misma que podrá estar sujeta a fiscalización posterior.

En el caso de los/as servidores/as civiles y trabajadores/as que están a cargo del cuidado y sostén de familiares directos no hospitalizados que se encuentran en el grupo de riesgo ante un posible contagio de COVID-19, conforme al documento técnico denominado "Prevención, Diagnóstico y Tratamiento de Personas Afectadas por COVID-19 en el Perú", aprobado por Resolución Ministerial N° 193-2020-MINSA y sus modificatorias, deben comunicar a la entidad pública o empresa empleadora, dentro de las cuarenta y ocho horas previas a su ejercicio, el supuesto de grupo de riesgo en el que se encuentre su familiar directo, el documento que lo acredite, cuyo uso deberá contar con la autorización del titular de los datos personales y las razones que justifican su pedido para ejercer alguna/s de las facilidades laborales reguladas en el artículo 16 del Decreto Legislativo. También se adjunta la declaración jurada en la que se declara ser e/la único/a a cargo del cuidado y sostén del familiar directo que es parte del grupo de riesgo ante un posible contagio de COVID-19 y que no se encuentra hospitalizado, la cual está sujeta a fiscalización posterior.

En este caso igualmente se exige una adecuada protección de datos personales, así como se requiere la presentación de la declaración jurada correspondiente, la misma que podrá estar sujeta a fiscalización posterior.

Beneficios preexistentes

Se establece que, en consonancia con el principio de norma más favorable, los beneficios obtenidos por los/as servidores/as civiles y trabajadores/as sobre facilidades laborales en caso de tener un familiar enfermo o en riesgo de contraer alguna enfermedad, por decisión unilateral o por convenio colectivo, se mantienen vigentes en cuanto sean más favorables a los estipulados en el Decreto Legislativo.

2.5. Medidas para garantizar el ingreso de los trabajadores

Aplicación de las licencias con goce de haberes en el caso de obras bajo administración directa de entidades públicas

Las obras por administración directa son una forma en la que el Estado realiza obras públicas. Su objetivo es garantizar, por sus propios medios y recursos, las necesidades de la población mediante la construcción de infraestructuras, servicios públicos, carreteras, etc. Es decir, a diferencia de las obras públicas que se ejecutan por contrato



ser



o convenio, en el caso de las obras por administración directa el Estado utiliza sus propios recursos para realizar la ejecución, sin la intervención de ningún tercero o privado para ello.

En estos casos, las entidades del Estado aplican el régimen laboral especial de construcción civil para los obreros contratados que trabajen en tales obras, de conformidad con el Acuerdo del VI Pleno Supremo en Materia Laboral y Previsional de la Corte Suprema de la República.

Atendiendo a ello, el decreto legislativo establece medidas específicas destinadas a viabilizar el otorgamiento de una licencia con goce de haber, de acuerdo a los establecido en el literal a) del numeral 26.2 del artículo 26 del Decreto de Urgencia N° 029-2020, dictan medidas complementarias destinadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa y otras medidas para la reducción del impacto del COVID-19 en la economía peruana.

Para ello, se autoriza a las entidades del sector público que vengán ejecutando obras públicas mediante administración directa, a celebrar acuerdos con los trabajadores obreros de construcción civil para establecer las condiciones, modo y oportunidad de la compensación de horas posterior a la vigencia del Estado de Emergencia Nacional.

Obligación de pago de las remuneraciones y beneficios sociales a través de las entidades del sistema financiero

El presente decreto legislativo regula –de manera permanente– la obligación de los empleadores de abonar las remuneraciones y beneficios sociales de sus trabajadores a través de las entidades del sistema financiero.

La obligación precitada obedece a la necesidad de uniformizar el modo de otorgamiento de las remuneraciones y beneficios sociales por parte de los empleadores, con lo cual se busca que los trabajadores cuenten con medios seguros de pago para la percepción de los ingresos producto de su relación laboral. De igual manera, con esta medida se busca que, a través de las entidades del sistema financiero, se cuente con un instrumento idóneo que facilite el seguimiento y fiscalización de las obligaciones de pago de los empleadores, por parte de la Autoridad Inspectiva de Trabajo.

En consonancia con dicha obligación, se establece que el pago realizado fuera del sistema financiero se presume no realizado, salvo prueba en contrario; sin perjuicio de la multa correspondiente, de conformidad con el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR. Repárese que, de acuerdo con el artículo 37 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, las infracciones en materia de relaciones laborales y otras son determinadas en el Reglamento de la Ley, teniendo en consideración los criterios señalados en la referida norma legal.

El decreto legislativo también prevé que los abonos realizados en la cuenta del trabajador por concepto de remuneraciones y beneficios sociales son de íntegra disponibilidad de aquél, salvo mandato judicial. En ese sentido, para que la entidad financiera pueda compensar o hacer cobro de deudas contra la cuenta de pago de haberes que el trabajador pudiera tener en dicha entidad, se establece como necesario que el trabajador haya otorgado su aceptación expresa para dicho cobro al momento de celebrar el contrato de apertura de cuenta. De esta manera, la aceptación expresa opera como una garantía a favor del trabajador, quedando así descartada la posibilidad de que la entidad financiera efectúe compensaciones o cobros de deudas con cargo a la cuenta del trabajador sin conocimiento ni aceptación del mismo.



Por otra parte, se precisa que lo dispuesto en el artículo 20, materia de explicación, no es aplicable para la parte de la remuneración que se abona en especie conforme al artículo 6 del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR. Asimismo, a fin de no desnaturalizar la finalidad de la figura de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) como seguro de desempleo, se regula que la disposición de dicho beneficio social se sujeta al Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 650, Ley de Compensación por Tiempo de Servicios, aprobado por Decreto Supremo N° 001-97-TR¹³, así como a las normas complementarias que se han emitido al respecto¹⁴ y, cuando corresponda, a las normas especiales que regulan la distribución de la CTS (tal es el caso del régimen laboral del trabajador pesquero, regulado por el Decreto Supremo N° 014-2004-TR, en donde se señala que la disposición de la CTS se realizará al cese definitivo en la actividad pesquera por parte del trabajador).

A efectos de que pueda verificarse el cumplimiento de la obligación introducida por el artículo 20 del presente decreto legislativo, se autoriza al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) a utilizar, para dicho efecto, la información generada por el sistema financiero.

Sin perjuicio de lo señalado hasta aquí, debe repararse que, para que pueda hacerse efectivo el pago de las remuneraciones y beneficios sociales a través de empresas del sistema financiero, son necesarias normas reglamentarias que desarrollen algunas reglas, tales como la libre elección por parte del trabajador de la empresa del sistema financiero a través de la cual se le abonarían dichos conceptos, el plazo para comunicar dicha elección al empleador, las prerrogativas del empleador en caso el trabajador no cumpla con comunicarle su elección dentro de dicho plazo y la posibilidad de que el trabajador cambie de empresa del sistema financiero durante la vigencia de la relación laboral. Asimismo, debe tenerse en cuenta las dificultades para el acceso a internet que existen en algunas zonas geográficas del país, así como también las limitaciones que se pudiesen presentar en algunos sectores económicos para el pago de remuneraciones y beneficios sociales a través de entidades del sistema financiero.

En atención a ello, la aplicación del artículo 20, que contiene las disposiciones señaladas precedentemente, se sujeta a las normas reglamentarias que emita el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante las cuales se establecerán las reglas para el pago de las remuneraciones y beneficios sociales a través de las entidades del sistema financiero, así como la aplicación gradual y progresiva de dicha obligación, considerando criterios tales como zona geográfica y actividad económica, de conformidad con las leyes de la materia que resulten aplicables.

Por su parte, la Segunda Disposición Complementaria Final establece un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles para la emisión de las normas reglamentarias referidas a la medida regulada en el artículo 20. Dicho plazo resulta necesario para que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo pueda realizar las coordinaciones correspondientes con las entidades competentes en materia de sistema y mercados financieros, de modo que la medida se aplique gradualmente, atendiendo a los criterios previstos en el citado artículo y considerando las circunstancias propias de la Emergencia Sanitaria y sus efectos posteriores. De esta manera, la aplicación de la medida no solo se enmarca en el contexto actual de la Emergencia Sanitaria, sino que

¹³ Conforme a lo señalado en el artículo 44 de la referida norma, la compensación por tiempo de servicios y sus intereses sólo será pagada al trabajador -y retirada por éste- al producirse su cese.

¹⁴ A través de la Ley N° 30334, Ley que establece medidas para dinamizar la economía en el año 2015, se autoriza a los trabajadores a disponer libremente del cien por ciento (100%) del excedente de cuatro (4) remuneraciones brutas, de los depósitos de su CTS.



[Handwritten signature]



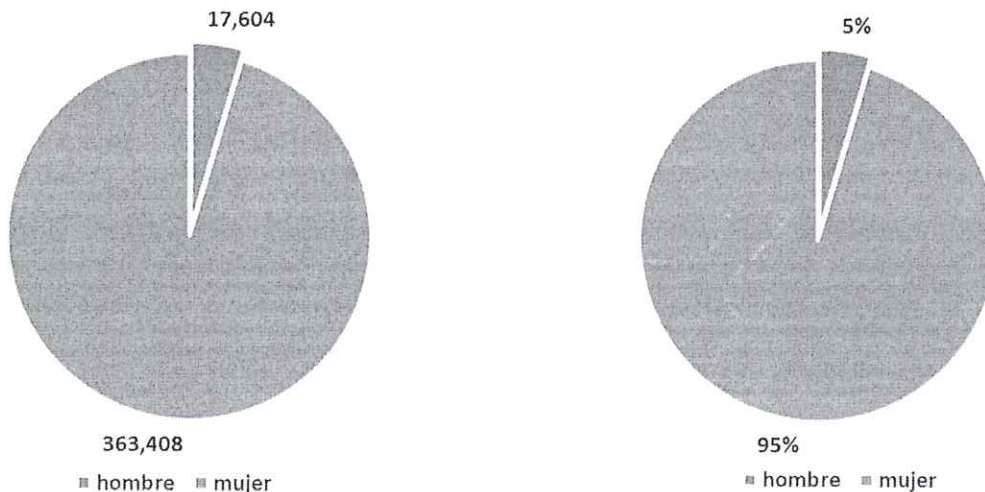
también servirá para proteger los derechos sociolaborales de los trabajadores en un contexto post Emergencia Sanitaria.

2.6. Disposiciones sobre Trabajadores del Hogar

El convenio 189 de la OIT, vigente en el Perú desde el 26.11.2020., señala en su artículo 3 que todo Miembro deberá adoptar, en lo que respecta a los trabajadores domésticos, las medidas previstas en el presente Convenio para respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, dentro de los cuales se encuentra la eliminación de la discriminación en materia de empleo u ocupación. En concordancia con lo mencionado, el artículo 6 del convenio en mención señala que todos los miembros deben adoptar medidas que aseguren que los trabajadores domésticos, gocen de condiciones de empleo equitativas y **condiciones de trabajo decente**.

Según la ENAHO¹⁵ 2018, en el Perú hay 381 mil 12 trabajadores/as del hogar. En esta categoría ocupacional hay una mayor presencia de la mujer debido a que representan el 95% del total, equivalente a 363 mil 408 mujeres que son trabajadoras del hogar; mientras que los hombres son 17 mil 604 trabajadores del hogar que representan el 5%.

Gráfico 2
Perú: Trabajadores/as del hogar por sexo, en absolutos y porcentajes, 2018

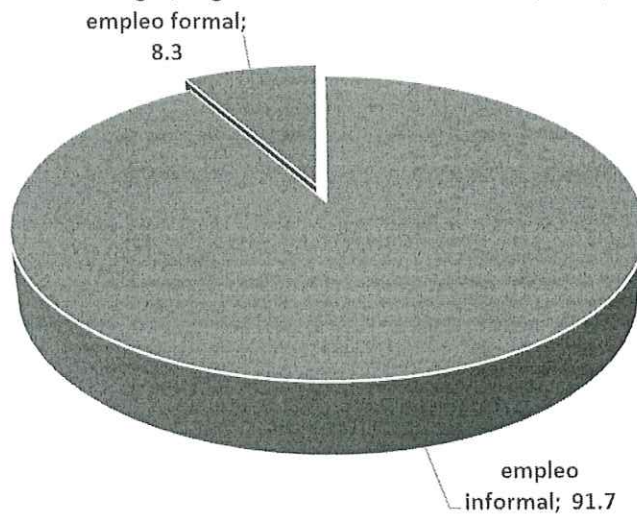


Fuente: INEI-Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO) 2018
Elaboración: MTPE-DGDFSST-Dirección de Promoción y Protección de Derechos Fundamentales Laborales (DPPDFL).

Sobre el total de trabajadores/as, las cifras revelan que esta categoría ocupacional tiene un alto nivel de informalidad. La tasa de empleo informal de los trabajadores del hogar es 91.7%, es decir, aproximadamente 92 de cada 100 trabajadores de hogar son informales. Asimismo, es preciso señalar, sobre la base de la ENHAHO 2018, que del 8.3% (31, 552) personas que trabajan en el hogar, el 11.2% (3, 536) personas que trabajan en el hogar, reciben menos de una RMV, y el 88.8% (28,016) personas que trabajan en el hogar, reciben igual o más de una RMV. En consecuencia, y a la luz de las cifras expuestas, se puede apreciar que existe una relación directa entre la formalización y el pago de una RMV, que se podría fortalecer con medidas afirmativas que la obliguen, sustento que se desarrollará en los siguientes acápite.

¹⁵ Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO)

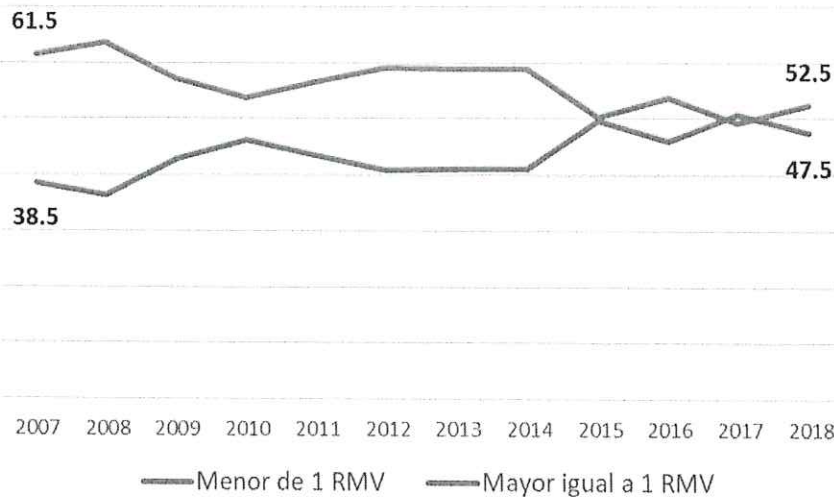
Gráfico 3
Trabajadores/as del hogar, según condición de formalidad, 2018, en porcentaje



Fuente: INEI-Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO) 2018
Elaboración: MTPE-DGDFSST-Dirección de Promoción y Protección de Derechos Fundamentales Laborales (DPPDFL)

Asimismo, cuando se analiza la situación de esta categoría ocupacional por **rango de ingresos mensuales promedio**, se debe considerar el nivel educativo presentado anteriormente (Gráfico 4) debido a que existe una relación positiva/directa entre el nivel educativo alcanzado y el rango de ingresos mensuales promedio; por ello, se aprecia que el 52.5% de los trabajadores del hogar tienen un ingreso mensual promedio menor a 1 Remuneración Mínima vital (RMV).

Gráfico 4
Trabajadores/as del hogar, según remuneración mínima vital, 2007 – 2018, en porcentaje

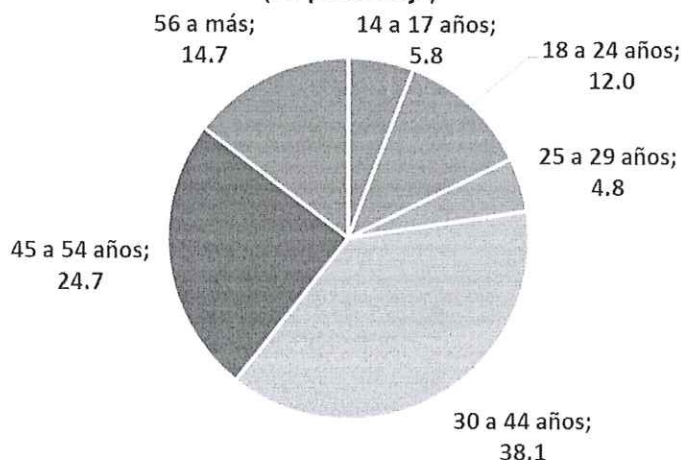


Fuente: INEI-Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO) 2018.
Elaboración: MTPE-DGDFSST-Dirección de Promoción y Protección de Derechos Fundamentales Laborales (DPPDFL).

En cuanto la edad de los/las trabajadores/as del hogar, se aprecia que, de la cifra total de este colectivo, 21,968 (5.8%) tienen entre 14 a 17 años; 45,243 (12%) tiene entre 18 a 24 años; 18,128 (4.8%) tiene entre 25 a 29 años; 143,782 (38.1%), tienen entre 30 a 44 años; 93,317 (24.7%) tiene entre 45 a 55; y 55,357 (14.7%) tiene de 56 a más años.

Esta distribución por edad nos muestra que una gran parte del trabajo del hogar (62.8%) es realizado por personas que tienen entre 30 a 55 años.

Gráfico 5
Perú: Trabajadores/as del hogar por edad, 2018
(En porcentaje)



Fuente: INEI-Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO) 2018
Elaboración: MTPE-DGDFSST-Dirección de Promoción y Protección de Derechos Fundamentales Laborales (DPPDFL)

En el marco de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19 y sus subsecuentes efectos negativos en la economía, los mismos que afectan en mayor medida a quienes, previa a esta situación, se encontraban en condiciones de exclusión y precariedad, como es el caso de las trabajadoras y trabajadores del hogar, cuyo trabajo socialmente se encontró infravalorado, dado que este aparentemente no tiene un impacto en la generación de producto bruto interno del país (PBI). En esa misma línea, la OIT señala que “La baja remuneración en el sector del trabajo doméstico está vinculada también a la percepción del trabajo doméstico como “improductivo” debido a que no genera beneficios económicos directos o utilidades para los hogares que los emplean”¹⁶. En ese sentido, la Emergencia Sanitaria ha evidenciado la importancia del trabajo doméstico remunerado, toda vez que los empleadores, que se encuentran cumpliendo en cuarentena, trabajo remoto, atención escolar de sus dependientes y asumiendo labores domésticas, y sin contar con el trabajo de una persona en el hogar, ha permitido valorar esta actividad y reconocer el aporte que brindan en el normal desenvolvimiento del hogar; contexto que permitirá que los cambios normativos propuestos tengan una receptividad, ante esta coyuntura y lo experimentado en los hogares. . No obstante, si esta coyuntura no se valora como una oportunidad para implementar estrategias que conviertan en tangible esta valoración, el sesgo de que el trabajo doméstico es carente de valor y es exógeno al mercado laboral permanecerá y la oportunidad que ahora tenemos se perderá. Por lo tanto, nos encontramos en la oportunidad de dotar del valor económico y social al trabajo doméstico remunerado, expresado en modificaciones que apunten a inicialmente hacer frente a la informalidad y permitan iniciar el camino de lo que todos y todas merecemos, que es acceder al “trabajo decente”. Las medidas presentadas a continuación buscan también perseguir ese objetivo.

Sobre la remuneración justa y equitativa de acuerdo a los parámetros que señala la legislación vigente:

¹⁶ OIT Trabajo doméstico. Nota de información 1.

El artículo 24 de la Constitución Política del Perú señala que los trabajadores tienen derecho a una remuneración mínima y suficiente, estando la remuneración mínima regulada por el Estado con participación de organizaciones sindicales y gremios empresariales.

De acuerdo con lo descrito en el párrafo anterior, no resulta justificado que las trabajadoras/as del hogar tengan normativamente un trato diferenciado con relación a su salario, el mismo que genera el incumplimiento de obligaciones internacionales y del marco normativo nacional.

Sobre este punto, la OIT señala lo siguiente:

“Las trabajadoras y los trabajadores domésticos se encuentran entre los grupos laborales peor remunerados y a menudo en el grupo más informal de los trabajadores asalariados. Entre las personas protegidas, muchas tienen derecho a una tasa salarial inferior al mínimo que rige para los demás trabajadores”.

En el caso peruano, según la ENAHO, el 52.1% de trabajadoras/es del hogar ganan menos de una remuneración mínima vital y el 52.7% trabaja 48 horas semanales o más. La no existencia de un parámetro normativo que apueste por un salario justo y equitativo expone, a este grupo ocupacional, a situaciones de explotación laboral, trabajo precario y a sufrir de violencia económica, tomando en cuenta también que el 85% del total de trabajadores son mujeres.

Como también lo ha señalado la OIT “el establecimiento de un salario mínimo es una forma de reconocimiento de la contribución económica y social del personal doméstico y un medio fundamental para garantizar el principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor”.

También es importante señalar que no existen medidas que por sí solas puedan fomentar la formalidad. No obstante, el establecimiento de una obligación normativa genera la obligación en el ciudadano de tener que cumplir con la ley. Como lo menciona el estudio “La informalidad laboral en el Perú. Un mapa nacional basado en ENAHO: *“Es importante desarrollar políticas públicas que se orienten a generar **mejores condiciones para fortalecer el trabajo formal** y que, al mismo tiempo, inviten a los sectores informales a iniciar procesos de adecuación a la formalidad. Esto es posible si se establece un acuerdo multisectorial que brinde facilidades al sector informal para cumplir con los requisitos que solicita la legalidad, pero, además, debe incentivar el acceso flexibilizando los medios de formalización. El ingreso del sector informal al ejercicio económico del país en ámbitos subnacionales puede permitir acelerar el desarrollo interno desde la construcción de nuevas dinámicas de flujo de capitales”¹⁷.*

En ese sentido, el reconocimiento de derechos a las personas que trabajan en el hogar, como lo es la remuneración mínima vital no suponen un desincentivo a la formalidad, cuando vienen acompañadas de procesos de adecuación a la formalidad y mecanismos de fiscalización adecuados. Inclusive, desde una revisión estadística del mercado laboral peruano, la creación de regímenes especiales que han recortado derechos laborales no ha impactado positivamente en el ingreso de trabajadores y empresas al mercado formal.

En consecuencia, proponer que se establezca que el salario de un/a trabajador/a parta desde una remuneración mínima a más, según acuerdo con el empleador; no solo se encuentra dentro de la lógica de un sistema democrático que pretende garantizar condiciones de vida digna para todas las personas, sino que también forman parte de

¹⁷ LA INFORMALIDAD LABORAL EN EL PERÚ Un mapa nacional basado en la ENAHO (2019) Investigadores: Martí Sánchez Villagómez & Raquel Chafloque Céspedes



SET



una estrategia que busca generar mejores condiciones de empleo formal desde el fortalecimiento normativo que, acompañado de otras medidas que permitan la adecuada fiscalización y la redistribución del costo desde políticas multisectoriales, promueven no solo la formalidad sino una formalidad que cumpla con los estándares adecuados de trabajo decente.

De acuerdo a la OIT, *“los trabajadores domésticos pertenecen a los grupos de trabajadores con las remuneraciones más bajas y tienden a provenir de grupos poblacionales frecuentemente afectados por la pobreza monetaria y la vulnerabilidad. Reconocer normativamente que las personas que trabajan en el hogar tienen derecho a un salario justo y equitativo, y de acuerdo con la legislación vigente, sirve como un primer instrumento para promover la protección social de los trabajadores domésticos. Asimismo, contribuirá con la reducción de las brechas de remuneración, las cuales se basan en el género, origen étnico u otras características sociales, toda vez que este grupo ocupacional se encuentra mayoritariamente representado en mujeres y provenientes de pueblos indígenas, minorías étnicas y otros grupos socialmente desfavorecidos. En ese contexto, promover un salario justo y equitativo responde a un enfoque de políticas públicas sociales y económicas, desde los derechos humanos.*

Además del cumplimiento con obligaciones normativas internacionales, que de por sí ya suponen un beneficio en tanto es responsabilidad del Estado velar por el reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales de las personas en situación de vulnerabilidad, es importante aclarar como el establecimiento de criterios para la negociación entre las partes de la remuneración de las/los trabajadoras/es del hogar no supone un impacto negativo en la informalidad aunque este pueda suponer que en algunos casos las remuneraciones de las trabajadoras del hogar sean más altas.

En la línea de lo dicho en el párrafo precedente, John Maynard Keynes estableció la importancia central que tiene la demanda para la reactivación de una economía golpeada por la crisis, (...) y esa demanda tiene como un componente clave la masa salarial, trabajadores con más ingresos compran más y de esa manera reactivan la economía y el empleo.

Debe tenerse claro también, como lo señala el economista Adolfo Figueroa, que en el mercado laboral hay sobrepoblación relativa, esto supone que no existe incentivos para que los empleadores aumenten la remuneración de las personas que trabajan en el hogar porque existirá siempre otra persona que esté dispuesta a trabajar por una menor remuneración dado que necesita el empleo. Es decir, si es que existen empleadores que hoy en día le pagan a un/a trabajador/a del hogar menos de la RMV, esto no supone que no tenga la capacidad adquisitiva de poder pagarle más. En 1991 las remuneraciones representan el 31% del PBI y luego en el 2012 solo el 21%. El PBI ha seguido creciendo, pero no el reconocimiento de una remuneración justa y equitativa vinculada a la normativa vigente y a los sueldos competitivos de trabajo de igual valor. Esto supone que nos encontremos frente a un escenario de desigual distribución de las ganancias y, en ese sentido, el establecimiento de la remuneración mínima vital para las personas que trabajan en el hogar no supondría un costo elevado o impagable para el empleador, sino que establecería un piso mínimo de negociación que reduciría el poder negocial asimétrico existente entre las partes.

Siguiendo a Chacaltana, reducir los costos laborales no genera un incentivo a la formalización (una muestra clara es precisamente el de las/los trabajadores/as del hogar que tienen un 95% de informalidad a pesar de no existir mayores costos laborales al formalizarlas) más bien son otros factores —como, por ejemplo, la productividad del trabajo— los que deben ser atendidos para que estas variables se modifiquen de manera significativa. La existencia de regímenes laborales especiales con derechos



SOT



laborales recortados, como es el caso de la actual norma de trabajadoras del hogar que se pretende modificar, no ha generado formalidad.

Algo falla, entonces, en esta teoría de que los costos laborales son los principales responsables de la informalidad. De acuerdo a lo dicho por Tokman, en esta discusión falta incorporar los resultados de las investigaciones que se han desarrollado en los últimos 30 años sobre este tema; que señalan que la informalidad es producto de factores económicos de contenido estructural (amplio excedente de mano de obra unido a baja y heterogénea productividad) y que los factores legales influyen, pero en adición a los de largo plazo. Aún más, los temas legales de mayor importancia pasan primero por el lado de los impuestos y los registros. A esto habría que añadir los enormes problemas de cumplimiento de la legislación laboral, debido a una autoridad del trabajo actual claramente disminuida, que en el caso de lo propuesto por el presente proyecto de ley se verá fortalecida con el establecimiento de la obligatoriedad del contrato escrito y su registro, teniendo así una herramienta eficaz para poder realizar la fiscalización. Así, no es correcto afirmar que con solo reducir los costos laborales se formalizará el gran contingente de informales existentes en el país. La informalidad –si se le entiende como no cumplimiento de reglas–, en realidad, expresa un problema mayor: la escasa calidad de los empleos que desarrollan las empresas que justamente incumplen la legislación.¹⁸

Finalmente, debe mencionarse que el establecimiento de un salario justo y equitativo acorde con la normativa vigente, están directamente relacionado con un aumento de la productividad en el grupo ocupacional impactado y esto si supone un beneficio para el empleador. La baja remuneración en el sector del trabajo doméstico está vinculada también a la percepción del trabajo doméstico como “improductivo” debido a que no genera beneficios económicos directos o utilidades para los hogares que los emplean. No obstante, el reconocimiento de una remuneración a un salario justo y equitativo permite que el/la trabajador/a del hogar vea su oficio revalorado y a su vez puede ser más productiva y competitiva en tanto este supone un punto de partida para que la misma pueda tener acceso a la formación y desarrollo profesional, el reconocimiento formal y mejoramiento de sus habilidades y calificaciones, y otras medidas que puedan profesionalizar el trabajo doméstico.¹⁹

Por todo o mencionado, queda claro que, en primer lugar, no existe evidencia de que se cree un incentivo a que aumente la informalidad en el caso de un mayor reconocimiento de derechos, acorde al convenio 189 en el caso de las trabajadoras del hogar (sien otros los factores determinantes ya explicados los que generan informalidad) y, en segundo lugar, tanto por su impacto en el aumento de poder adquisitivo, productividad y los datos empíricos aportados, existe un incentivo a la formalidad probado al momento de adoptar estas medidas.

Parámetros referenciales para establecer la remuneración de las trabajadoras del hogar de acuerdo a lo acordado por las partes:

Los parámetros para determinar la cuantía de un salario justo y equitativo, debe considerar la ratificación del Perú al Convenio 100 de la OIT, convenio sobre la discriminación empleo y ocupación, así como promulgado la Ley de igualdad salarial 30709, ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre hombres y mujeres. En estos cuerpos normativos se establece el criterio objetivo desde la perspectiva de “igual remuneración por trabajo de igual valor”, desde el cual se hace posible determinar

¹⁸ Tokman, Víctor (2004). Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica

¹⁹ OIT Trabajo doméstico. Nota de información 1.



SOF



cuándo es que la remuneración de un/a trabajador/a es justa y equitativa, a través del establecimiento de criterios objetivos como son: la jornada, cantidad de horas trabajadas, experiencia, tiempo de servicios, calificación, naturaleza de las labores, costo de la canasta básica familiar, comparación con la remuneración promedio de la categoría ocupacional, entre otros.

Si bien es cierto la fórmula legal propuesta privilegia el acuerdo entre las partes para fijar la remuneración, la misma a su vez permite que esta pueda ser determinada tomando en cuenta el reconocimiento de los criterios “justo” y “equitativo” en la norma desarrollados de forma precisa en el párrafo anterior, así como también deja abierta la posibilidad de que sea sometida a control posterior bajo los criterios descritos acorde a la normativa nacional e internacional, lo cual supone un avance bajo la lógica del reconocimiento progresivo de derechos fundamentales.

Sobre los contratos por escrito en el caso de las trabajadoras del hogar:

El artículo 7 del Convenio 189 OIT menciona que “Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos sean informados sobre sus condiciones de empleo de forma adecuada, verificable y fácilmente comprensible, de preferencia, **cuando sea posible, mediante contratos escritos** en conformidad con la legislación nacional o con convenios colectivos”. Aunque no existe obligación de que el contrato sea por escrito, en un contexto de informalidad laboral como el que nos encontramos los beneficios de optar por este modelo son varios:

Según el documento Políticas de Formalización del Trabajo Doméstico Remunerado en América Latina y El Caribe de OIT, en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México y Paraguay, se exige que se lleve a cabo de forma escrita. La OIT considera que la obligación de celebrar el contrato por escrito supone una acción para garantizar el derecho de las trabajadoras domésticas a la protección social, toda vez que facilita la inspección laboral, esta medida se podría ver fortalecida con la obligación de registrar el contrato de trabajo en el Ministerio de Trabajo, además de las acciones ya descritos en los acápites precedentes.

Como lo señala OIT en la Nota de Información 1 sobre Trabajo Doméstico, en el acápite relacionado a Formalización de la relación de empleo: *“Como un importante paso hacia la protección de la remuneración de los trabajadores domésticos, varios países establecieron el requerimiento de un contrato de empleo escrito o una declaración escrita de detalles, tales como las horas de trabajo normales, requerimientos de horas extras, remuneración, pagos en especie (de existir), deducciones acordadas, y periodicidad del pago y el método de pago (ver, por ejemplo, la Disposición Sectorial 7 de Sudáfrica). Colocar modelos de contratos a disposición de los empleadores y trabajadores es una forma de facilitar el cumplimiento de este requerimiento (por ejemplo, el modelo de contrato adjunto al acuerdo colectivo sobre el trabajo doméstico en Francia). La formalización de la relación de empleo de tal forma ayuda a aclarar las obligaciones de los empleadores, informa a los trabajadores acerca de sus derechos relativos a la remuneración, y puede servir como evidencia en caso de disputa”.*

Sobre edad mínima para el acceso al trabajo del hogar

En concordancia con nuestros compromisos internacionales, hay que mencionar que la OIT considera como trabajo infantil doméstico, a aquel que abarca a todos las niñas y niños que trabajan en el servicio doméstico que no han cumplido la edad mínima legal de admisión al empleo y a los que superan esa edad pero que son menores de 18 años y trabajan en condiciones peligrosas o de explotación.



Al respecto, es importante mencionar que el Convenio núm. 189 establece de manera explícita que los Estados miembros de la OIT deben fijar una edad mínima para el trabajo doméstico en correspondencia con las disposiciones de los Convenios núm. 138 y núm. 182, y no inferior a la edad mínima establecida por las leyes y reglamentos nacionales para los trabajadores en general. Asimismo, la Recomendación núm. 201 refuerza esta disposición al hacer un llamado para la identificación, prohibición y eliminación del trabajo peligroso infantil, y la implementación de mecanismos para vigilar y revertir la situación de los niños en trabajo doméstico.

En ese contexto, a fin de salvaguardar la salud y el desarrollo físico, emocional e intelectual de los niños, niñas y adolescentes se propone que la edad mínima para acceso al trabajo doméstico sea la de 18 años.

La naturaleza propia de este trabajo hace que sea riesgoso que una persona que no sea mayor de edad lo realice. En virtud de salvaguardar la salud física y mental de los niños y adolescentes, en el marco de lo señalado por los convenios OIT sobre la materia, es que no se considera adecuado, establecer 16 años como edad mínima. Las condiciones del trabajo en el hogar requieren que la persona dedique mayor tiempo en estas labores y descuide actividades como las de estudiar, la misma que debe garantizarse en los niños, niñas y adolescentes. Quienes completando su educación básica regular tienen la oportunidad de optar por estudios superiores, sin la dificultad que se puede enfrentar al no culminar su educación básica y en el tiempo oportuno.

En la misma línea, en la Relación de Trabajos Peligrosos y Actividades Peligrosas o Nocivas para la Salud Integral y la Moral de las y los Adolescentes, aprobada por Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES, se señala que el trabajo doméstico de adolescentes, por las actividades que implica y por las condiciones en que se presta, califica como peligroso y, por lo tanto, está prohibido.

Si bien las normas contrastadas deben ser interpretadas a la luz de lo previsto en el artículo 23 de la Constitución Política del Perú y la normativa internacional (Convenios 138 y 182 de la OIT, ratificados por el Estado Peruano), las cuales conforman el bloque de constitucionalidad²⁰, cierto también es que el ordenamiento debe aspirar a corregir las incompatibilidades y/o inconsistencias del sistema normativo, de manera que se garantice plenamente y sin espacio de ambigüedad, los derechos fundamentales y sociolaborales de los adolescentes trabajadores.

Ello además constituye una política impulsada desde la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012 – 2021, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2012-TR.

Cabe señalar que, de acuerdo a la ENAHO 2018, del total de los trabajadores del hogar, 21,968 (5.8%) tienen entre 14 a 17 años; los cuales se encuentran expuestos actualmente a esta actividad peligrosa, lo cual puede verse agravado en este contexto de crisis por la emergencia sanitaria por el COVID-19, que los coloca en una mayor situación de vulnerabilidad.

Con respecto a la necesidad y urgencia de implementar estas modificaciones en el contexto de la emergencia sanitaria generada por el Covid 19:

Como ya se ha señalado anteriormente, la categoría ocupacional de trabajo del hogar tiene altos niveles de informalidad. De acuerdo a la ENAHO 2018, la tasa de empleo

²⁰ Noción desarrollada -entre otras- en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 5854-2005-AA/TC.



SET



informal de las trabajadoras del hogar es de 91.7%, es decir, 92 de cada 100 trabajadores del hogar son informales. Del total de trabajadores del hogar, el 95% son mujeres, asimismo, el 52.5% de trabajadores del hogar tiene un ingreso mensual promedio menor a la remuneración mínima vital.

Lo expuesto coloca a dicha ocupación en una mayor situación de vulnerabilidad y esto se agrava aún más en el contexto de la emergencia sanitaria por el COVID-19, en virtud de que sus empleadores son personas naturales que, al no verse obligados por la ley a tener que registrar los contratos o celebrarlos por escrito, ni a pagar una remuneración mínima, podrían despedir o afectar la remuneración y beneficios sociales de los trabajadores del hogar de manera injustificada, generándose escenarios de afectación a sus derechos sociolaborales; lo que agravaría aún más su situación de pobreza y pobreza extrema durante la crisis.

Finalmente, de una lectura constitucional de la norma de delegación de facultades, es importante señalar que la propuesta normativa, considerando las modificaciones a la Ley de trabajadores del hogar, y la concordancia con el Convenio 189 del OIT, en los términos establecidos no excede las facultades delegadas por el Congreso de la República, a través de la Ley N°31011, dado que esta menciona que faculta al legislativo para aprobar normas para promover la protección y garantizar derechos sociolaborales, así como para fortalecer la inspección, y en el contexto de la Emergencia Sanitaria por COVID-19, lo que se está regulando, más no señala que las normas que se regulen en este contexto, no tengan carácter de permanente. El reconocimiento de derechos, si bien es progresivo, una vez reconocidos no son retroactivos.

En consecuencia, resulta imprescindible incorporar obligaciones y mecanismos que permitan garantizar y fiscalizar la protección de los derechos sociolaborales de los trabajadores en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19, existiendo aún mayor necesidad cuando nos encontramos frente a trabajadoras/es que por la naturaleza y contexto de su oficio pueden ser aún más vulnerables, como son los trabajadores del hogar.

Cabe señalar que, de acuerdo al documento "Políticas de Formalización del Trabajo Doméstico Remunerado en América Latina y El Caribe" de la OIT, en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México y Paraguay, se exige que el contrato se lleve a cabo de forma escrita. La OIT considera que la obligación de celebrar el contrato por escrito supone una acción para garantizar el derecho de las trabajadoras domésticas a la protección social, toda vez que facilita la inspección laboral. Asimismo, la OIT señala que la política salarial de remuneración mínima ha contribuido a estrechar la brecha de ingreso entre el trabajo doméstico y otros sectores de ocupación.

Sobre el plazo de treinta (30) días hábiles para la reglamentación

Este plazo resulta necesario debido a que la aplicación efectiva de la modificación e incorporación de los artículos correspondientes al reconocimiento y mejora de derechos laborales de las/los trabajadores/as del hogar, suponen la implementación de un registro web, así como la adecuación de los procesos logísticos y administrativos dentro del sector; asimismo, se requiere la validación en la Mesa de Trabajo con las trabajadoras y los trabajadores del hogar del Perú. No obstante lo anterior, la aplicación de las medidas señaladas coadyuvarán a proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociolaborales existentes antes de la aprobación de esta norma y también los que se están generando y precisando con la vigencia del decreto legislativo. Siendo así, las medidas que se aprueban a través de esta norma son pertinentes y oportunas en el contexto actual de la emergencia sanitaria y también en el contexto posterior inmediato a dicha emergencia, pues coadyuvan para hacer frente a los menoscabos a los



SEP



derechos sociolaborales que pudieran haberse producido durante la emergencia sanitaria.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto se sufraga con cargo a los recursos asignados presupuestalmente a cada entidad, no requiriendo de mayores recursos del Tesoro Público, toda vez que no se requiere de la contratación de nuevo personal empleando recursos del Tesoro Público y tampoco se crean fondos ni se dispone de la transferencia de recursos adicionales con los que ya cuentan las entidades públicas.

Además, los beneficios recogidos en la norma se justifican en la necesidad de tomar medidas que permitan garantizar la conciliación de la vida laboral y las responsabilidades familiares de los/as trabajadores/as, en función al marco establecido por la OIT en el Convenio N° 156 ratificado por el Estado peruano y la Recomendación N° 165. A esto se suma, el contexto de Emergencia Sanitaria actual en el que resulta imprescindible adoptar medidas que contribuyan en los esfuerzos que se están realizando para preservar de la salud pública en beneficio de toda la ciudadanía, debiéndose garantizar para ello que los/as trabajadores/as puedan contar con ciertas facilidades laborales que les permita aportar a tal fin, sin que ello conlleve algún tipo de discriminación o perjuicio en su relación laboral.

En lo que respecta a las medidas dispuestas para modificar la Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones Laborales, las mismas contribuyen a optimizar la labor de fiscalización de la autoridad inspectiva, al disponerse la posibilidad de utilizar medios electrónicos y digitales, ahorrando tiempo y recursos que actualmente se destinan en notificaciones o en la elaboración de diversa documentación física.

Con relación al Plan de recuperación, éste constituye un gran beneficio para los/as empleadores/as que no han podido cumplir con sus obligaciones laborales, excepto la referida al pago de remuneraciones, como consecuencia de la adopción de medidas dispuestas por el gobierno para combatir la pandemia generada por el COVID-19. Mediante el citado plan, podrán regularizar el cumplimiento de dichas obligaciones, evitando la posibilidad de ser sancionados por dicha omisión, y consecuentemente, evitando la generación de un gasto que bien pueden ser orientados en el restablecimiento de sus actividades.

Finalmente, en el caso específico de las modificaciones a la Ley de trabajadoras del hogar, la implementación de estas tampoco supone una afectación al presupuesto del Estado, toda vez que ya existen procesos diseñados para realizar la fiscalización del cumplimiento de los derechos del grupo ocupacional impactado, así como el soporte logístico e informático como para crear el registro virtual de los contratos por escrito. Frente a ello, a nivel de beneficios, en el contexto de una emergencia sanitaria, el reconocimiento de un salario mínimo justo y equitativo como piso mínimo de negociación de la remuneración, el establecimiento de una edad mínima, así como la obligación de existencia de contrato escrito y registro de los mismos frente al MTPE, se justifican en la necesidad de proteger los derechos de las/los trabajadoras/es del hogar de acuerdo a las obligaciones asumidas por el Estado peruano al ratificar el Convenio N° 189 OIT sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, además de haberse diseñado con el fin de crear mecanismos que, no solo permitan la tutela adecuada de derechos laborales fundamentales, sino que dotan de mayores herramientas para que se pueda fiscalizar su cumplimiento y, en consecuencia, fomentan un escenario de mayor formalidad lo cual es beneficioso para los agentes económicos impactados por la medida, en virtud de que, en un marco de seguridad



LOT



jurídica y empoderamiento económico, pueden participar de mejor manera en las dinámicas económicas de consumo interno y adquisición de bienes y servicios.

IV. ANÁLISIS DEL EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

El presente proyecto normativo, tiene los siguientes impactos en la legislación vigente:

- *En lo referente a la inspección laboral*

El proyecto de decreto legislativo modifica los artículos 1, 2, 3, 6, 10, 10-A, 11, 13, 25, 29, 33 y 49 de la Ley 28806. A continuación, se muestra la versión actual de la norma a modificar y la propuesta de modificación:

Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo	
Texto Vigente	Texto Modificado
<p>Artículo 1.- Objeto y definiciones</p> <p>La presente Ley tiene por objeto regular el Sistema de Inspección del Trabajo, su composición, estructura orgánica, facultades y competencias, de conformidad con el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo.</p> <p>A los efectos de la presente Ley y demás disposiciones de desarrollo que se dicten, se establecen las siguientes definiciones:</p> <p>(...)</p> <p>Inspección del Trabajo, es el servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de la seguridad social, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan, orientar y asesorar técnicamente en dichas materias, todo ello de conformidad con el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo.</p> <p>Actuaciones de Orientación, son las diligencias que realiza la Inspección del Trabajo, de oficio o a petición de los empleadores o trabajadores, para orientarles o asesorarles técnicamente sobre el mejor cumplimiento de las normas sociolaborales vigentes.</p> <p>Función inspectiva, es la actividad que comprende el ejercicio de la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, así como de brindar orientación y asistencia técnica.</p> <p>(...)</p>	<p>"Artículo 1.- Objeto y definiciones</p> <p><i>La presente Ley tiene por objeto regular el Sistema de Inspección del Trabajo, su composición, estructura orgánica, facultades y competencias, de conformidad con el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo.</i></p> <p><i>A los efectos de la presente Ley y demás disposiciones de desarrollo que se dicten, se establecen las siguientes definiciones:</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p>Inspección del Trabajo es el servicio público que se encarga permanentemente de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan, orientar y asesorar técnicamente en dichas materias; así como, de conciliar administrativamente en las materias que correspondan, y teniendo en cuenta el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo.</p> <p><i>(...)</i></p> <p>Acciones Previas son actividades o diligencias presenciales y/o virtuales que, según el caso, pueden realizarse antes del inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias, a fin de vigilar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, mediante la verificación o constatación de hechos y/o documentos, conciliación administrativa, entre otras conductas. Estas acciones son realizadas por el personal que la autoridad inspectiva de trabajo competente designe.</p> <p>Acciones de Orientación son las acciones a cargo del Sistema de Inspección del Trabajo realizadas, de oficio o a petición de los</p>



ser



	<p>empleadores o trabajadores, para orientarles o asesorarles técnicamente sobre el mejor cumplimiento de las normas sociolaborales vigentes. (...)</p> <p>Función inspectiva es la actividad que comprende el ejercicio de la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. (...)"</p>
<p>Artículo 2.- Principios ordenadores que rigen el Sistema de Inspección del Trabajo El funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores que lo integran, se regirán por los siguientes principios ordenadores: (...)</p>	<p>"Artículo 2.- Principios ordenadores que rigen el Sistema de Inspección del Trabajo <i>El funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores que lo integran, se regirán por los siguientes principios ordenadores: (...)</i></p> <p>15. Carácter Permanente, que define la naturaleza continua y perdurable de la inspección del trabajo como instrumento de vigilancia constante del cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo.</p> <p>16. Objetividad, en razón de la cual toda actuación de la inspección del trabajo se realiza sobre la base de una debida e imparcial evaluación de los hechos y fundamentos de derecho, evitando apreciaciones subjetivas.</p> <p>17. Publicidad, consistente en la difusión oportuna de los resultados de las actividades, acciones preliminares, orientaciones, actuaciones, asesoramiento técnico y fiscalizaciones realizadas, mediante los mecanismos de comunicación que la Autoridad Inspectiva de Trabajo considere pertinentes."</p>
<p>Artículo 3.- Funciones de la Inspección del Trabajo Corresponde a la Inspección del Trabajo el ejercicio de la función de inspección y de aquellas otras competencias que le encomiende el Ordenamiento Jurídico Sociolaboral, cuyo ejercicio no podrá limitar el efectivo cumplimiento de la función de inspección, ni perjudicar la autoridad e imparcialidad de los inspectores del trabajo. Las finalidades de la inspección son las siguientes: (...)</p>	<p>"Artículo 3.- Funciones de la Inspección del Trabajo <i>Corresponde a la Inspección del Trabajo el ejercicio de la función de inspección y de aquellas otras competencias que le encomiende el Ordenamiento Jurídico Sociolaboral, cuyo ejercicio no podrá limitar el efectivo cumplimiento de la función de inspección, ni perjudicar la autoridad e imparcialidad de los inspectores del trabajo.</i></p> <p><i>Las finalidades de la inspección son las siguientes: (...)</i></p> <p>3. De conciliación administrativa</p>



Handwritten signature



3.1 La conciliación administrativa de conflictos laborales se aplica con carácter obligatorio, como acción previa al inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias a mérito de las denuncias que son presentadas por los trabajadores, y respecto a incumplimientos cuyos efectos sean subsanables, los que son determinados mediante Reglamento.

3.2 La función de conciliación administrativa es desarrollada por personal que integra el Sistema de Inspección del Trabajo y que cuenta con los requisitos establecidos en el Reglamento, el cual guarda la debida reserva sobre la información obtenida en el ejercicio directo de la función de conciliación administrativa.

3.3 El Acta de Conciliación Administrativa consta por escrito, es refrendada por el personal que realiza la función de conciliación administrativa en el Sistema de Inspección del Trabajo y constituye título ejecutivo, siempre que cuente con acuerdo total o parcial.

3.4 En caso de no producirse un acuerdo conciliatorio entre las partes, se da inicio a la generación de la orden de inspección para la fiscalización respectiva.

3.5 El plazo de caducidad y prescripción en materia laboral, se suspende a partir de la fecha en que se da inicio a la Audiencia de Conciliación Administrativa y hasta la fecha en que concluya la acción previa de conciliación administrativa.

3.6 La función de conciliación administrativa por parte del personal que integra el Sistema de Inspección del Trabajo se desarrolla sin perjuicio de las facultades atribuidas a otros órganos de la Administración Pública en los distintos niveles de gobierno y a los órganos instaurados por los sistemas de solución de conflictos laborales basados y gestionados en base a la autonomía colectiva.”



SES



Artículo 6.- Atribución de competencias

(...)

Los Inspectores Auxiliares están facultados para ejercer las siguientes funciones:

"a. Funciones inspectivas de vigilancia y control de las normas, cuando las materias a ser inspeccionadas no revistan complejidad. Para este efecto, mediante Resolución de Superintendencia de SUNAFIL, se aprueban los criterios técnicos para la determinación de las inspecciones que se consideren complejas, pudiendo considerarse, entre otros, las características del sujeto inspeccionado."

b. Funciones de orientación, información y difusión de las normas legales.

c. Resolver interrogantes de los ciudadanos sobre los expedientes de inspección y las normas legales de aplicación.

d. Brindar apoyo a los directivos y responsables del Sistema de Inspección en las labores que dispongan.

e. Otras que le puedan ser conferidas."

"Artículo 6.- Atribución de competencias

*Los Supervisores Inspectores y los Inspectores del Trabajo están facultados para desempeñar en su integridad todos los cometidos de la función de inspección **incluidos en el numeral 1 del artículo 3 de la presente Ley, de conformidad con las normas que la desarrollan y complementan; así como con las establecidas por la Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo.***

(...)

Los Inspectores Auxiliares están facultados para ejercer las siguientes funciones:

a. *Funciones inspectivas de vigilancia y control de las normas, cuando las materias a ser inspeccionadas no revistan complejidad. Para este efecto, mediante Resolución de Superintendencia de SUNAFIL, se aprueban los criterios técnicos para la determinación de las inspecciones que se consideren complejas, pudiendo considerarse, entre otros, las características del sujeto inspeccionado.*

b. *Resolver interrogantes de los ciudadanos sobre los expedientes de inspección y las normas legales de aplicación.*

c. **Efectuar labores de colaboración y auxilio durante las actuaciones inspectivas, bajo el ámbito de competencia del Inspector del Trabajo y Supervisor Inspector.**

d. *Brindar apoyo a los directivos y responsables del Sistema de Inspección en las labores que dispongan.*

e. *Otras que le puedan ser conferidas."*

Artículo 10.- Principios generales

Las actuaciones de la Inspección del Trabajo son diligencias previas al procedimiento sancionador en materia sociolaboral, cuyo inicio y desarrollo se regirá por lo dispuesto en las normas sobre Inspección del Trabajo, no siendo de aplicación las disposiciones al procedimiento administrativo general, contenidas en el Título II de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, salvo por expresa remisión a las mismas.

(...)

"Artículo 10.- Principios generales

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

(...)"



set



<p>Artículo 10-A. Acciones previas al inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias</p> <p>La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) previo al inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias, puede practicar diligencias preliminares para obtener el cumplimiento de la obligación objeto de la investigación.”</p>	<p>“Artículo 10-A.- Acciones previas al inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias</p> <p><i>La Inspección del Trabajo, previo al inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias, puede practicar diligencias preliminares para obtener el cumplimiento de la obligación objeto de la investigación, ya sea de forma presencial y/o a través de sistemas de comunicación electrónica, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación (virtual), según sea el caso y cuando corresponda.</i></p> <p>Se considera como parte de las acciones previas al inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias, la aplicación del módulo de gestión de cumplimiento; así como la conciliación administrativa a cargo del personal que integra el Sistema de Inspección del Trabajo.”</p>
<p>Artículo 11.- Modalidades de actuación (...)</p> <p>Cualquiera que sea la modalidad con que se inicien, las actuaciones inspectivas podrán proseguirse o completarse sobre el mismo sujeto inspeccionado con la práctica de otra u otras formas de actuación de las definidas en el apartado anterior.</p> <p>Las funciones de orientación y asesoramiento técnico, se desarrollarán mediante visita o en la forma que se determine en cada caso.</p>	<p>“Artículo 11.- Modalidades de actuación (...)</p> <p><i>Cualquiera que sea la modalidad con que se inicien, las actuaciones inspectivas pueden proseguirse o completarse sobre el mismo sujeto inspeccionado con la práctica de otra u otras formas de actuación de las definidas en el apartado anterior, pueden éstas ser efectuadas de manera presencial y/o a través de sistemas de comunicación electrónica, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación (virtual), según les resulte aplicable.”</i></p>
<p>Artículo 13.- Trámites de las actuaciones inspectivas (...)</p> <p>En cumplimiento de las órdenes de inspección recibidas, los inspectores designados realizarán las actuaciones de investigación, comprobación, orientación o asesoramiento técnico necesarias, iniciándolas en alguna de las formas señaladas en el artículo 12 de la presente Ley. El inicio de actuaciones de vigilancia y control interrumpirá el plazo de prescripción de las infracciones en materia sociolaboral. En todo caso, se respetará el deber de confidencialidad, manteniendo la debida reserva sobre la existencia de una denuncia y la identidad del denunciante.</p>	<p>“Artículo 13.- Trámites de las actuaciones inspectivas (...)</p> <p><i>En cumplimiento de las órdenes de inspección recibidas, los inspectores designados realizarán las actuaciones de investigación o comprobación necesarias, iniciándolas en alguna de las formas señaladas en el artículo 12 de la presente Ley. El inicio de actuaciones de vigilancia y control interrumpirá el plazo de prescripción de las infracciones en materia sociolaboral. En todo caso, se respetará el deber de confidencialidad, manteniendo la debida reserva sobre la existencia de una denuncia y la identidad del denunciante.”</i></p>
<p>Artículo 25.- Composición</p> <p>El Sistema de Inspección del Trabajo está integrado por los servidores públicos que</p>	<p>“Artículo 25.- Composición</p> <p><i>El Sistema de Inspección del Trabajo está integrado por los servidores públicos que</i></p>



2017



<p>tengan encomendadas las funciones de dirección, organización, coordinación, planificación y seguimiento de las actuaciones inspectivas, los que tienen atribuidas las funciones inspectivas y quienes desempeñen funciones de asistencia técnica, colaboración y gestión administrativa conforme a lo dispuesto en la presente Ley. Asimismo está integrado por los recursos y medios materiales necesarios para garantizar el efectivo desempeño de la función pública de inspección.</p> <p>(...)</p>	<p><i>tienen encomendadas las funciones de dirección, organización, coordinación, planificación y seguimiento de las actuaciones inspectivas; los que tienen atribuidas las funciones inspectivas, la función de conciliación administrativa, y quienes desempeñen funciones de asistencia técnica, colaboración y gestión administrativa conforme a lo dispuesto en la presente Ley. Asimismo, está integrado por los recursos y medios materiales necesarios para garantizar el efectivo desempeño de la función pública de inspección.</i></p> <p>(...)"</p>
<p>Artículo 29.- Participación</p> <p>Los inspectores del trabajo serán consultados con ocasión de la modificación y elaboración de las normas sustantivas cuya vigilancia tienen encomendada.</p>	<p>"Artículo 29.- Participación</p> <p><i>La Autoridad Central del Sistema de Inspección participa y opina con ocasión la modificación o elaboración de las normas sustantivas cuya vigilancia tiene encomendada."</i></p>
<p>Artículo 33.- Infracciones en materia de relaciones laborales</p> <p>Son infracciones administrativas en materia de relaciones laborales los incumplimientos de las disposiciones legales y convencionales de trabajo, individuales y colectivas, colocación, fomento del empleo y modalidades formativas, mediante acción u omisión de los distintos sujetos responsables.</p>	<p>"Artículo 33. Infracciones en materia de relaciones laborales</p> <p><i>Son infracciones administrativas en materia de relaciones laborales los incumplimientos de las disposiciones legales y convencionales de trabajo, individuales y colectivas, colocación, fomento del empleo y modalidades formativas mediante acción u omisión de los distintos sujetos responsables, así como el incumplimiento de los acuerdos totales o parciales adoptados en el Acta de Conciliación Administrativa."</i></p>
<p>Artículo 49.- Medios de impugnación</p> <p>Los medios de impugnación previstos en el procedimiento sancionador son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> Recurso de apelación: se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento administrativo dentro del tercer día hábil posterior a su notificación. Recurso de revisión: es de carácter excepcional, se interpone dentro del quinto día hábil de resuelto el procedimiento en segunda instancia, y solo se sustenta en las causales establecidas en el reglamento. <p>Contra el auto que declara inadmisibles o improcedentes alguno de los recursos se puede interponer queja por denegatoria dentro del segundo día hábil de notificado.</p> <p>El Reglamento determina las demás condiciones para el ejercicio de los recursos impugnativos."</p>	<p>"Artículo 49.- Recursos administrativos</p> <p><i>Los recursos administrativos del procedimiento administrativo sancionador son aquellos previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.</i></p> <p><i>El Recurso de revisión es de carácter excepcional y se interpone ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral.</i></p> <p><i>El Reglamento determina las demás condiciones para el ejercicio de los recursos administrativos."</i></p>



ser



Asimismo, se deroga el último párrafo del artículo 11 y el literal b) del artículo 6 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

- *En lo referente a las trabajadoras del hogar*

Las medidas contenidas en la Disposición Complementaria Modificatoria Primera y Segunda modifican los artículos 3, 5 y 6 de la Ley N° 27986, Ley de Trabajadores del Hogar, e incluye los artículos 2-A y 16-A a la citada ley.

- *En lo referente a lo previsto sobre conciliación administrativa en materia de inspección del trabajo*

En cuanto a lo previsto sobre conciliación administrativa en materia de inspección del trabajo, mediante la Disposición Complementaria Final Primera se establece una vacatio legis de hasta ciento ochenta (180) días hábiles de publicada la norma, habilitándose de esa manera normas complementarias que regulen dicho procedimiento.



807

