

LA CULTURA DE PREVENCIÓN Y LA FISCALIZACIÓN LABORAL EN EL PERÚ: UN ANÁLISIS DESDE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL TRABAJO DECENTE

THE CULTURE OF PREVENTION AND LABOR INSPECTION
IN PERU: AN ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF
HUMAN RIGHTS AND DECENT WORK

MARINA DEL ROSARIO BARBOZA HURTADO*

RESUMEN

El artículo analiza la relación entre la cultura de prevención y la fiscalización laboral en el Perú desde el enfoque de los derechos humanos y el estándar del trabajo decente promovido por la Organización Internacional del Trabajo. Se examina el desarrollo normativo internacional y nacional del derecho al trabajo decente, con especial énfasis en la seguridad y salud en el trabajo como derecho fundamental integrante del bloque de constitucionalidad. Asimismo, se evalúa la implementación de las políticas públicas de empleo decente y de seguridad y salud en el trabajo, evidenciando persistentes déficits estructurales, particularmente asociados a la elevada informalidad laboral y a los altos índices de siniestralidad. El estudio aborda el rol de la fiscalización laboral como garantía institucional del trabajo decente, analizando la evolución, funciones y capacidades de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. Finalmente, se sostiene que el fortalecimiento del enfoque preventivo de la fiscalización resulta indispensable para consolidar

* Abogada por la Universidad Nacional de Trujillo, con Segunda Especialidad y Magister en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Pas Presidenta de la Comisión de Derecho Laboral y de la Seguridad Social de la Sociedad Peruana de Derecho. Miembro académico de la Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social: "Guillermo Cabanellas". Docente de la Universidad Continental - Sede Huancayo. Con estudios de Posgrado en el Centro Internacional de Estudios Políticos de la Maestría en Derechos Humanos y Democratización en América Latina en la Universidad Nacional de San Martín de Buenos Aires- Argentina. Pas Subintendente de Fiscalización de la Intendencia de Lima Metropolitana de SUNAFIL.

una cultura de prevención y avanzar en la protección efectiva de la dignidad y la vida de las personas trabajadoras en el Perú.

PALABRAS CLAVE: Trabajo decente, derechos humanos laborales, seguridad y salud en el trabajo, cultura de prevención y Fiscalización laboral.

ABSTRACT

This article analyzes the relationship between a culture of prevention and labor inspection in Peru from a human rights perspective and within the framework of the decent work standard promoted by the International Labour Organization. It examines the international and national regulatory development of the right to decent work, with particular emphasis on occupational safety and health as a fundamental right enshrined in the constitutional framework. The implementation of public policies on decent employment and occupational safety and health is also evaluated, revealing persistent structural shortcomings, particularly those associated with high levels of informal employment and high accident rates. The study addresses the role of labor inspection as an institutional guarantee of decent work, analyzing the evolution, functions, and capacities of the National Superintendency of Labor Inspection. Finally, it argues that strengthening the preventive approach to inspection is essential to consolidating a culture of prevention and advancing the effective protection of the dignity and lives of workers in Peru.

KEYWORDS: Decent work, labor human rights, occupational safety and health, culture of prevention and labor inspection.

INTRODUCCIÓN

El trabajo constituye una dimensión esencial de la vida humana y un presupuesto indispensable para la realización de la dignidad, la igualdad y la justicia social. En las sociedades contemporáneas, su protección no puede reducirse a la mera garantía de acceso a un empleo, sino que exige condiciones laborales compatibles con los derechos humanos, la seguridad, la salud y la protección social. En este contexto, el concepto de Trabajo Decente, impulsado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se ha consolidado

como un estándar normativo y ético que articula el derecho al trabajo con la dignidad humana, la equidad y el desarrollo sostenible.

En el Perú: sin embargo, la materialización del trabajo decente enfrenta profundas tensiones estructurales. La elevada tasa de informalidad laboral, la precarización del empleo, la debilidad de los sistemas de protección social y los persistentes déficits en seguridad y salud en el trabajo revelan una brecha significativa entre el reconocimiento normativo de los derechos laborales y su ejercicio efectivo. Esta brecha no solo compromete la calidad del empleo, sino que afecta directamente derechos fundamentales como la vida, la integridad personal y la salud de millones de personas trabajadoras.

Desde una perspectiva de derechos humanos, la seguridad y salud en el trabajo (SST) se configura como un componente indisoluble del trabajo decente y como un derecho fundamental cuya garantía resulta ineludible para el Estado. La reciente incorporación del entorno de trabajo seguro y saludable al núcleo de los derechos fundamentales en el trabajo por parte de la OIT refuerza esta concepción y exige a los Estados una actuación decidida orientada a la prevención de riesgos laborales. En el caso peruano, los altos índices de accidentes de trabajo, incluidos los de carácter mortal, ponen en evidencia la fragilidad de la cultura preventiva y la necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales de protección.

En este escenario, la fiscalización laboral emerge como una herramienta clave para la efectividad del trabajo decente. Lejos de constituir una interferencia en la actividad económica, la inspección del trabajo representa una función esencial del Estado social y democrático de derecho, orientada a garantizar el cumplimiento de la normativa sociolaboral, corregir asimetrías de poder y proteger a las personas trabajadoras frente a prácticas que vulneran sus derechos. La creación y consolidación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) responde a este mandato constitucional e internacional, y se inscribe en los compromisos asumidos por el Perú en el marco de la OIT y de los tratados de derechos humanos.

El presente artículo tiene como objetivo analizar la relación entre la cultura de prevención y la fiscalización laboral en el Perú, desde

el enfoque del trabajo decente y los derechos humanos. Para ello, se examina, en primer lugar, el contenido normativo y conceptual del trabajo decente como eje transversal de la dignidad humana; en segundo término, se aborda la evolución y el panorama actual de la seguridad y salud en el trabajo, destacando sus déficits estructurales; y, finalmente, se analiza el rol de la fiscalización laboral como garantía institucional para la protección efectiva de los derechos sociolaborales, con especial atención a la profesionalización del cuerpo inspectivo y a las estrategias preventivas desplegadas por el Estado.

Desde esta aproximación, el trabajo busca aportar a la reflexión académica y al debate público sobre la necesidad de consolidar una cultura de prevención que trascienda el enfoque sancionador y coloque en el centro la protección de la vida, la salud y la dignidad de las personas trabajadoras, reafirmando el papel de la fiscalización laboral como pilar fundamental para la construcción de un verdadero trabajo decente en el Perú.

1. EL TRABAJO DECENTE Y LA DIGNIDAD HUMANA: UN EJE TRANSVERSAL

1.1. EL DERECHO AL TRABAJO DECENTE COMO ESTÁNDAR UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS: DESARROLLO NORMATIVO

Como punto de partida es preciso señalar que el derecho al trabajo reconoce que toda persona debe tener la posibilidad de acceder a un empleo digno o decente que asegure condiciones de vida compatibles con la dignidad humana. Este derecho cumple una función esencial al garantizar la subsistencia tanto del individuo como de su familia y, cuando el trabajo es libremente elegido o aceptado, contribuye al desarrollo integral de la persona y a su valoración social dentro de la comunidad.¹

Tan es así que, constituye un pilar fundamental dentro del sistema de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) siendo reconocido y consagrado en el ámbito normativo internacional a través de instrumentos esenciales como la Declaración

¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2021). *El derecho humano al trabajo*. ACNUDH, p. 1.

Universal de Derechos Humanos (art. 23) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 6). Este reconocimiento subraya que el trabajo no es solo un medio de subsistencia, sino un derecho humano indispensable para la dignidad, la realización personal y el progreso socioeconómico. No obstante, la simple garantía de acceso al empleo resulta insuficiente si las condiciones en las que este se desarrolla son precarias o vulneran los derechos fundamentales del trabajador. Por lo tanto, la argumentación de este derecho trasciende la mera ocupación, exigiendo a los Estados y actores sociales que el trabajo se ejerza bajo parámetros de justicia, equidad, seguridad y dignidad. Es esta necesidad de asegurar un contenido material y cualitativo al derecho fundamental al trabajo la que propició, a nivel global, la articulación de un estándar más ambicioso y detallado: el concepto de Trabajo Decente, que se presenta como la herramienta programática clave para el cumplimiento efectivo de este DESC en el contexto actual.

El concepto Trabajo Decente fue introducido por primera vez en 1999 en el marco de la Conferencia Anual de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con la finalidad de establecer un estándar normativo que permitiera identificar y promover empleos desarrollados en condiciones adecuadas, seguras y compatibles con la dignidad humana. Esta noción surgió como respuesta a los efectos negativos que procesos como la globalización económica, la descentralización de la producción, la relocalización de la inversión extranjera directa hacia economías emergentes y los rápidos avances tecnológicos estaban generando sobre los derechos fundamentales de las personas trabajadoras. En este contexto, el trabajo decente se concibe como un empleo productivo ejercido en condiciones de libertad, equidad y seguridad, que garantiza los derechos laborales, una remuneración justa y el acceso a mecanismos de protección social, constituyendo así un eje central para la realización de la dignidad humana en el ámbito laboral.²

² Equidad. Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos, *Informe sobre la situación del trabajo decente en el Perú 2019–2023*. 2024. <https://equidad.pe/wp-content/uploads/2025/03/INFORME-TRABAJO-DECENTE-OTRO.pdf>

Así, siguiendo a Baylos,³ la noción de trabajo decente se estructura en torno al cumplimiento de los cuatro objetivos estratégicos establecidos por la Organización Internacional del Trabajo. Estos objetivos comprenden la garantía efectiva de los derechos laborales, la promoción del empleo, el aseguramiento de mecanismos de protección social frente a situaciones de vulnerabilidad y el fortalecimiento del diálogo social como eje de la gobernanza laboral. En particular, la promoción de los derechos laborales implica la obligación de respetar y aplicar de manera efectiva los convenios fundamentales de la OIT, los cuales constituyen el núcleo normativo del trabajo decente y un estándar mínimo de protección de la dignidad de las personas trabajadoras.

Resulta preciso referir que el Consejo de Administración de la OIT consideraba primigeniamente a ocho convenios como fundamentales, dotándolos de la categorización que los convertía en el núcleo normativo mínimo de protección de los derechos laborales a nivel internacional, principios que también se encontraban incluidos en la Declaración de 1998 de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. No obstante; tras la adopción del Protocolo de 2014, el Convenio sobre el trabajo forzoso, este derecho pasó a ser considerado como fundamental. Años más tarde, en junio de 2022 en el marco de la 110ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración adoptó una importante resolución, pues mediante ella se incluye al entorno de trabajo seguro y saludable como derechos fundamentales en el trabajo. De este modo se modificó la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en consecuencia pasaron a ser once los instrumentos fundamentales, los que paso a detallar:

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

³ Baylos, A., *Trabajo decente y derechos fundamentales en el trabajo*. Madrid: Editorial Trotta, 2016, p. 21.

- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) (y su Protocolo de 2014).
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)
- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)
- Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)
- Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187).

De los cuales, el Estado Peruano ha ratificado ocho convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), consolidando así compromisos internacionales en materia de libertad sindical, eliminación del trabajo forzoso, erradicación del trabajo infantil y no discriminación en el empleo. A continuación, en el cuadro 1 se detallan los Convenios Fundamentales con sus respectivas fechas en que se ratificaron:

Cuadro 1: Ratificaciones de Convenios Fundamentales OIT por Perú.

Convenios OIT	Número	Año de adopción	Fecha ratificación
Libertad sindical y protección del derecho de sindicación	87	1948	2 marzo 1960
Derecho de sindicación y negociación colectiva	98	1949	13 marzo 1964
Trabajo forzoso	29	1930	1 febrero 1960
Protocolo al C29 (2014)	P29	2014	18 junio 2021
Abolición del trabajo forzoso	105	1957	6 diciembre 1960
Edad mínima	138	1973	13 noviembre 2002

Peores formas de trabajo infantil	182	1999	10 enero 2002
Igualdad de remuneración	100	1951	1 febrero 1960
Discriminación (empleo/ocupación)	111	1958	10 agosto 1970
Seguridad y salud de los trabajadores	155	1981	No ratificado
Marco promocional de seguridad y salud	187	2006	No ratificado

Fuente: Elaboración propia a partir de la información extraída de Normlex, base de datos de la OIT.

Para tal efecto, debo acotar que conforme a lo establecido en la Constitución Política del Perú de 1993 los tratados internacionales ratificados y vigentes forman parte del ordenamiento interno con jerarquía supralegal o equivalente, dependiendo de su contenido en materia de derechos humanos (art. 55 y 57 de la Constitución). Esto significa que una vez registrados ante OIT, los convenios obligan a los poderes del Estado y pueden invocarse directamente en tribunales y procedimientos administrativos.

De esta manera, el concepto de Trabajo Decente se presenta como una idea integral, cuyo objetivo es priorizar la importancia del trabajo como el medio para la dignidad, el progreso y la superación personal. Este concepto abarca no solo las condiciones laborales, sino también la garantía de un entorno de trabajo seguro y el acceso a un empleo productivo. Esta forma de trabajo debe promover la realización individual y colectiva, implica que las personas puedan ejercer libremente su organización y representación colectiva de intereses, con acceso a protección social y a salarios suficientes para cubrir las necesidades básicas.

En esencia, el concepto resume la aspiración de realizar actividades laborales respetando los derechos, brindando estabilidad, seguridad y certeza en la vida de quienes obtienen sus ingresos en el ámbito de la producción o los servicios, representando así una medida y una propuesta que compromete a los estados miembros, a los empleadores y los trabajadores con un

objetivo avalado por la naturaleza tripartita que caracteriza a la OIT.

En suma, es de considerar que la Organización Internacional del Trabajo⁴ ha establecido un marco normativo especial para los principios y derechos fundamentales en el trabajo, reconocido en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Según esta Declaración, todos los Estados miembros de la OIT adquieren la obligación de respetar, promover y realizar los principios contenidos en los convenios fundamentales, independientemente de si han ratificado o no dichos instrumentos. Esta exigencia surge del hecho mismo de ser miembro de la Organización y de su adhesión a los principios enunciados en la Constitución de la OIT y en la Declaración de Filadelfia, de modo que los convenios que desarrollan esos principios se traducen en obligaciones que los Estados deben asumir de buena fe y conforme a la Constitución de la OIT. En virtud de ello, aunque el Estado Peruano no haya ratificado ciertos convenios fundamentales —como los relativos a seguridad y salud en el trabajo—, sigue obligado a cumplir los principios que estos consagran, dado que forman parte del núcleo de los derechos humanos laborales que todos los miembros deben respetar y promover.

1.2. LA IMPLEMENTACIÓN DEL TRABAJO DECENTE EN EL PERÚ: AVANCES NORMATIVOS Y DÉFICITS EN LA GARANTÍA DE DERECHOS LABORALES

Como respuesta al imperativo de la implementación del trabajo decente en el Perú es que el Estado Peruano en junio del año 2021 aprobó la Política Nacional de Empleo Decente mediante Decreto Supremo N° 013-2021-TR⁵ teniendo como ámbito de

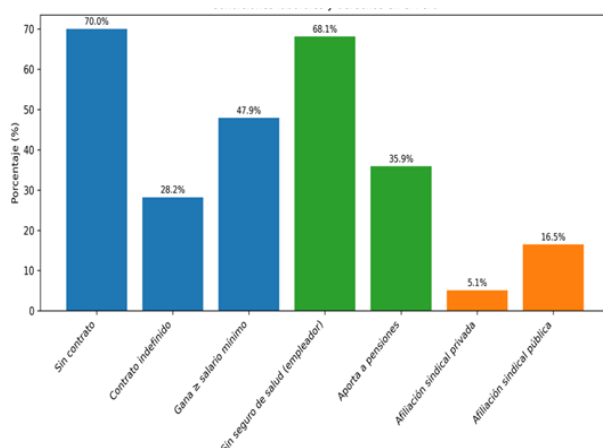
⁴ International Labour Organization. (1998, revisada 2022). *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up*. Disponible en: <https://www.ilo.org/static/english/inwork/cb-policy-guide/ilodeclarationon-fundamentalprinciplesandrightsatwork1998.pdf>

⁵ Perú. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2021). Decreto Supremo N.º 013-2021-TR, que aprueba la Política Nacional de Empleo Decente. *Diario Oficial El Peruano*, 23 de junio de 2021.

aplicación a todas las entidades de la Administración Pública, en todos los niveles de gobierno, en el marco de sus competencias, y para el sector privado y la sociedad civil. La referida política pública como parte de su diagnóstico refiere un preocupante panorama, que se organiza visualmente en el gráfico 1 y se detalla a continuación:

[...] En el caso del Perú, estas características no se cumplen en los distintos tipos de trabajo. Por ejemplo, siete de cada diez trabajadoras y trabajadores laboran sin tener contrato, y solo alrededor del 28,2 % de las y los asalariados tiene un contrato a plazo indefinido, mientras que solo el 47,9 % gana por lo menos el salario mínimo (ENAH, 2019). En lo que concierne a la cobertura de protección social, el 68,1 % no cuenta con un seguro de salud financiado por el empleador, y solo el 35,9% contribuye a un fondo de pensiones (ENAH, 2019). Respecto a los derechos sindicales, en el sector privado formal la tasa de afiliación para el año 2020 ha sido de 5,1 %, mientras que en el sector público alcanzó 16,5 % en 2020 según la Planilla Electrónica a diciembre 2020. Además, muchos trabajadores y trabajadoras no gozan de los derechos a la seguridad en el trabajo [...]

Gráfico 1: Situación actual del Trabajo Decente en Perú, 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de la información extraída de la ENAH (2019) y Planilla Electrónica (2020)

Este panorama es el reflejo de la extendida precariedad laboral en el Perú en que se encuentra la gran mayoría de la Población Económicamente Activa. Las cifras contenidas en el diagnóstico de la Política Nacional de Empleo Decente son contundentes y exponen las graves deficiencias en los componentes básicos del trabajo decente; no obstante, corresponden a la Planilla Electrónica del año 2020, por lo que resulta necesaria presentar la data actualizada y delimitar la conceptualización de lo que entendemos y lo que comprende la referida precariedad.

Para el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)⁶ el empleo informal comprende el conjunto de puestos de trabajo que, de acuerdo con la posición ocupacional, presentan determinadas condiciones: trabajadores independientes cuyas unidades productivas forman parte del sector informal; asalariados que no cuentan con seguridad social financiada por el empleador; y trabajadores familiares que no reciben remuneración, con independencia de que la unidad productiva en la que se desempeñan sea formal o informal. Asimismo, los resultados de la Encuesta Permanente de Empleo Nacional (EPEN) para el período abril de 2023 a marzo de 2024 evidencian que, de los 17 millones 212 mil 800 personas ocupadas en el país, el 71,2 % se encontraba en situación de empleo informal, caracterizada por la ausencia de sujeción a la legislación laboral, falta de cobertura de protección social y carencia de beneficios laborales, mientras que solo el 28,8 % accedía a un empleo formal.

De este modo puede observarse que en Perú la informalidad no solo es amplia, sino que se ha institucionalizado como una forma estructural de inserción laboral, conviviendo con otras formas de empleo sin que esta realidad genere sorpresa social. Esta persistencia de la informalidad revela límites profundos en la inclusión de derechos laborales plenos, promoviendo condiciones de precariedad prolongada y carencias de acceso a derechos fundamentales de la relación de trabajo.

⁶ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Perú: Comportamiento de los indicadores del mercado laboral a nivel nacional y en 26 ciudades. Primer trimestre 2024*. Resultados de la Encuesta Permanente de Empleo Nacional (EPEN).

Máxime, si pretendemos compararnos a nivel regional con nuestros países vecinos encontraremos una realidad aún más alarmante que nos coloca como pionero en informalidad laboral, solo siendo superados por Bolivia, que posee 80,8%, vemos como en Latinoamérica casi uno de cada dos trabajadores en América Latina se desempeña en un empleo informal, con una tasa promedio estimada en aproximadamente 47 %, en lo que refiere a Argentina, presenta una tasa de empleo informal cercana a 47,4% del total de ocupados; Colombia reporta una tasa de informalidad alrededor del 55,8% de su fuerza laboral; Ecuador alcanza tasas cercanas al 68,7 % de trabajadores informales, de otro lado tenemos a Uruguay se ubica en un extremo con una de las tasas más bajas (alrededor de 22 %), resultado de políticas sostenidas de formalización y Chile, con una tasa bastante baja que comprende al 25,8% de trabajadores informales.

De este modo, un aspecto crítico que requiere particular énfasis es el grave incumplimiento del derecho a la seguridad y salud en el trabajo, dado que el diagnóstico presentado en la Política Nacional de Trabajo Decente nos indica explícitamente que “muchos trabajadores y trabajadoras no gozan de los derechos a la seguridad en el trabajo”. Esta falta de goce de un ambiente de trabajo seguro y saludable es especialmente preocupante, pues afecta directamente la integridad física y la vida de los trabajadores. En un país donde la informalidad es predominante y estructural, la ausencia de control y la escasa fiscalización se traducen en un alto riesgo de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, situando a la seguridad y salud como uno de los pilares más frágiles del concepto de Trabajo Decente en el Perú.

Con lo referido precedentemente, se establece que el Trabajo Decente es un estándar fundamental que trasciende la mera ocupación, exigiendo el cumplimiento de los derechos laborales, la protección social y, crucialmente, un entorno de trabajo seguro y saludable tal como lo incorpora la OIT en sus convenios fundamentales. La propia Política Nacional de Empleo Decente del Perú confirma un panorama de grave precariedad e incumpli-

miento a nivel nacional, señalando explícitamente las deficiencias en el derecho a la seguridad y salud en el trabajo.

2. LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (SST) COMO DERECHO FUNDAMENTAL

2.1. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN EL PERÚ

El derecho a la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), si bien no se encuentra expresamente reconocido en la Constitución Política, este derecho integra el bloque de constitucionalidad en virtud de estar reconocido en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado. En particular la Declaración Universal de los Derechos Humanos consagra derechos fundamentales —como el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal (art. 3), el derecho a la seguridad social y a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 22), así como el derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias (art. 23)— cuya realización efectiva resulta imposible sin la garantía de condiciones adecuadas de seguridad y salud en el trabajo⁷.

Este reconocimiento se refuerza en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, donde encontramos a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que incorpora un enfoque integral del derecho a la salud, el cual comprende tanto dimensiones sanitarias como sociales, asimismo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desarrolla este enfoque y reconoce expresamente el derecho a la seguridad y la higiene en el trabajo, reconocimiento que es reiterado de manera explícita en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).

⁷ Organización Internacional del Trabajo (OIT). *La seguridad y la salud en el trabajo en Perú: una mirada desde los convenios internacionales del trabajo no ratificados*. Lima, 2022, p. 19. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms_884854.pdf

En el ámbito subregional, para los países miembros de la Comunidad Andina (CAN) la SST constituye un derecho comunitario, dotado de aplicabilidad inmediata, carácter supranacional y primacía normativa. Este componente sociolaboral se encuentra regulado principalmente por la Decisión N.º 584, Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, y su Reglamento aprobado por la Resolución N.º 957.

En este sentido, la SST se configura como un derecho fundamental, cuya exigibilidad se sustenta tanto en el derecho internacional de los derechos humanos como en la normativa interna peruana, la misma que a continuación se detalla.

Desde una perspectiva histórica, OPESEGUR PERÚ⁸ refiere que la regulación de la SST en el Perú se inicia tempranamente en el año 1911, con la promulgación de la Ley sobre Accidentes de Trabajo, Ley N.º 1378, considerada una de las normas más avanzadas de su tiempo en América Latina. Esta ley introdujo la teoría de la responsabilidad por riesgo, conforme a la cual el empleador responde por los daños derivados del trabajo sin necesidad de acreditar culpa, bajo el entendido de que quien crea una actividad productiva genera, a su vez, un riesgo para la vida y la salud de los trabajadores. Durante varias décadas, este régimen se materializó principalmente a través de la contratación de seguros privados, trasladando el riesgo económico sin desarrollar aún una política preventiva integral.

Posteriormente, el 12 de agosto de 1936, se creó el Seguro Social Obrero, ampliando la protección social frente a contingencias como enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, aunque excluyendo de manera expresa los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Esta exclusión evidencia que, si bien se avanzó en la cobertura social del trabajador, la salud ocupacional aún no era concebida como un eje central de la política laboral ni como un derecho autónomo.

Un hito fundamental en la institucionalización de la salud ocupacional se produjo el 5 de agosto de 1940, con la creación

⁸ OPESEGUR PERÚ. *Historia de la Seguridad y Salud en el Trabajo*. <https://opesegurperu.com/historia-de-la-sst/>

del Instituto de Salud Ocupacional, antecedido por el Departamento Nacional de Higiene Industrial. Esta etapa estuvo estrechamente vinculada a la actividad minera y a los estudios médicos que documentaron los efectos devastadores de enfermedades profesionales como la neumoconiosis, lo que dio lugar a normas específicas orientadas a la prevención. En esa línea, el 2 de mayo de 1958 se inauguró la Unidad Regional del Instituto de Salud Ocupacional en Arequipa, con competencia en varios departamentos del sur del país, a la que luego se sumaron las unidades de La Oroya y Trujillo, consolidando un enfoque preventivo territorializado.

No obstante, durante la década de 1990 se produjo un marcado retroceso institucional. En 1991, el Instituto de Salud Ocupacional fue incorporado al Instituto Nacional de Salud, y en 1994 fue considerado fenecido, transfiriéndose sus funciones a la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud. Este proceso implicó la desactivación de las unidades regionales y la minimización casi absoluta de las actividades de salud ocupacional, debilitando de manera significativa la capacidad preventiva del Estado en materia de SST.

La recuperación institucional se inició en 2001, mediante la Resolución Ministerial N.º 413-2001-SA/DM, que reincorporó el Instituto de Salud Ocupacional a la estructura del Ministerio de Salud. Este proceso se consolidó con la promulgación de la Ley N.º 27657, Ley del Ministerio de Salud, en 2002, que creó el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (CENSOPAS), como órgano técnico especializado del Instituto Nacional de Salud. Desde entonces, la salud ocupacional recuperó un rol estratégico en la formulación de políticas públicas basadas en evidencia científica.

Un avance decisivo se produjo en 2011, con la promulgación de la Ley N.º 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, que establece un sistema preventivo integral, reconoce la SST como derecho fundamental y fortalece la participación tripartita a través del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, del cual forma parte el CENSOPAS. Esta norma marca

la transición definitiva hacia un enfoque de gestión de riesgos, alineado con los estándares de la OIT y con el paradigma del trabajo decente.

Y el 24 de julio de 2021 se publicó el Decreto Supremo N.º 018-2021-TR, que aprobó la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo al 2030. La Política delimitó y caracterizó el problema público relativo a la SST como de «un desarrollo limitado», a partir de un diagnóstico que permitió identificar variables y factores críticos, con el objetivo de definir objetivos prioritarios, indicadores, metas, logros, lineamientos y responsables del avance de la política pública en esta materia.⁹ En 2022, la legislación vigente en el Perú reafirma la importancia de promover una cultura de prevención de riesgos laborales, sustentada en el deber de prevención de los empleadores, el rol fiscalizador del Estado y la participación activa de los trabajadores y sus organizaciones, como pilares indispensables para la efectividad del derecho a la seguridad y salud en el trabajo.

2.2. PANORAMA ACTUAL DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN PERÚ

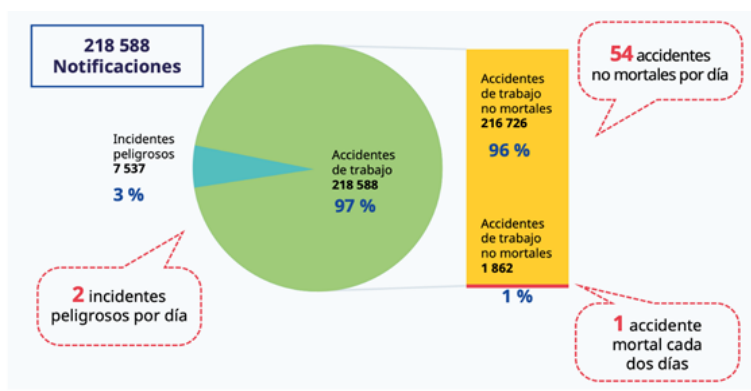
Según los datos oficiales plasmados en el informe realizado por la Organización Internacional del Trabajo¹⁰ respecto de la seguridad y la salud en el trabajo en Perú bajo la mirada de los convenios internacionales del trabajo no ratificados, en este informe la Dirección de Seguridad y Salud en el Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, tomando como fuente los reportes en el Sistema de Accidentes de Trabajo, muestra un escenario preocupante en seguridad y salud en el trabajo durante el periodo comprendido entre los años 2011 al 2021, este informe, mediante el Gráfico 2 evidencia que de los eventos notifica-

⁹ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). *Política nacional de seguridad y salud en el trabajo al 2030*, aprobada por Decreto Supremo N.º 018-2021-TR. <https://www.gob.pe/mtpe>

¹⁰ Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Seguridad y salud en el trabajo en el Perú: avances y desafíos*. Lima, 2022. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms_884854.pdf

dos en ese periodo, ocurren 54 accidentes de trabajo no mortales (ATNM) por día, 2 incidentes peligrosos diarios y 1 accidente de trabajo mortal (ATM) cada dos días, lo cual pone de manifiesto la persistencia de riesgos laborales significativos.

Gráfico 2: Número de eventos notificados, 2011–2021



Nota: En el gráfico no se refleja el número de enfermedades ocupacionales, dado los niveles de subregistro.

Fuente: MTPE - Sistema de accidentes de trabajo (SAT), información al 31 de diciembre de 2021.

Elaboración: Dirección de Seguridad y Salud en el Trabajo (DSST)

Ahora bien, a partir de los datos publicados en el Anuario Estadístico 2024¹¹ del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) del Perú, se observa que en el año objeto de análisis se registraron un total de 37 928 accidentes de trabajo no mortales, lo que representa que en el Perú durante el año 2024 cada día se accidentan en el trabajo al menos 94 personas, llegando casi a duplicar la cifra que se mostraba en hace tres años.

Disgregando estas cifras encontramos una marcada concentración de accidentes de trabajo en la población masculina, que representa el 78,2 % del total de eventos registrados, frente al 21,8 % correspondiente a mujeres. En términos absolutos, durante el período analizado se contabilizaron 29 658 accidentes en hombres y 8 270 en mujeres. Asimismo, el análisis mensual

¹¹ *Anuario Estadístico del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2024*, Perú. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8796014/7267740-anuario-mtpe-2024.pdf?v=1759874100>

muestra una tendencia relativamente constante, con picos relevantes en los meses de octubre (3 719 casos; 9,8 %), diciembre (3 512; 9,3 %) y abril (3 372; 8,9 %), lo que sugiere una estacionalidad asociada a la intensificación de la actividad productiva.

Cuadro 2: Notificaciones de accidentes de trabajo por sexo, según mes 2024

MES	SEXO				TOTAL	
	MASCULINO		FEMENINO			
	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%
ENERO	2 248	5.9	546	1.4	2 794	7.4
FEBRERO	2 376	6.3	610	1.6	2 986	7.9
MARZO	2 224	5.9	584	1.5	2 808	7.4
ABRIL	2 666	7.0	706	1.9	3 372	8.9
MAYO	2 445	6.4	636	1.7	3 081	8.1
JUNIO	2 184	5.8	629	1.7	2 813	7.4
JULIO	2 329	6.1	682	1.8	3 011	7.9
AGOSTO	2 490	6.6	703	1.9	3 193	8.4
SETIEMBRE	2 526	6.7	789	2.1	3 315	8.7
OCTUBRE	2 877	7.6	842	2.2	3 719	9.8
NOVIEMBRE	2 624	6.9	700	1.8	3 324	8.8
DICIEMBRE	2 669	7.0	843	2.2	3 512	9.3
TOTAL	29 658	78.2	8 270	21.8	37 928	100.0

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - Sistema de Accidentes de Trabajo - SAT
Elaboración: MTPE - OGETIC / oficina de estadística

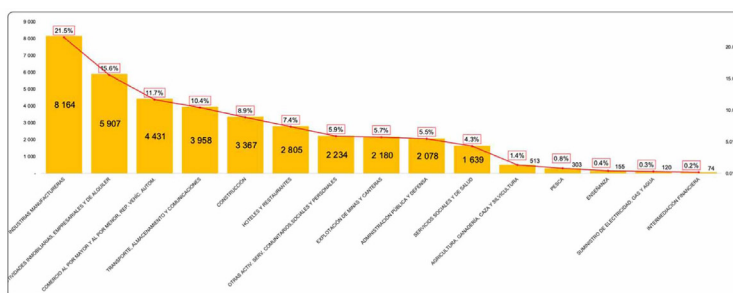
Siguiendo el análisis, encontramos en el Gráfico 3 la incidencia de los accidentes de trabajo según la actividad económica, tomando un lugar preponderante la industria manufacturera con 8 164 casos de accidentes de trabajo no mortales notificados en el país, lo que representa aproximadamente 21.5 % del total, superando a sectores como comercio (15.6%) y construcción (11.7 %). Este dato resulta particularmente relevante si se considera que, a nivel estructural, la industria manufacturera peruana se sitúa como uno de los sectores más relevantes dentro de la economía nacional, aportando un 12.5 % al Producto Bruto Interno (PIB) y concentrando aproximadamente 8.5 % de la Población Económicamente Activa ocupada.¹² Sus actividades productivas están dominadas por segmentos que generan valor

¹² Ministerio de la Producción (2025). Datos sectoriales de industria manufacturera. *Gobierno del Perú*. Disponible en <https://ogeiec.produce.gob.pe/index.php/en/shortcode/oec-documentos-publicaciones/boletines-industria-manufacturera/itemlist/category/24-estadistic>

agregado significativo, destacándose principalmente alimentos y bebidas, químicos, metales comunes, productos minerales no metálicos y textiles y prendas de vestir, que en conjunto explican cerca del 69.3 % del valor agregado bruto del sector manufacturero. Estos rubros incluyen desde la agroindustria y procesamiento de alimentos hasta la fabricación de productos químicos y textiles, sectores intensivos en mano de obra y exposición a riesgos laborales.

La elevada accidentalidad en el sector puede obedecer a factores como la exposición constante a maquinarias y equipos, deficiencias en la gestión preventiva, insuficiente capacitación en SST, jornadas prolongadas y la coexistencia de prácticas informales dentro de cadenas productivas formales. En este contexto, la correlación entre el peso del sector manufacturero en la estructura productiva nacional y su alta incidencia de accidentes evidencia la necesidad de reforzar los sistemas de prevención y fiscalización sectorial como eje central de la política de seguridad y salud en el trabajo.

Gráfico 3: Notificaciones de accidentes de trabajo por mes, según actividad económica 2024



FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO - SISTEMA DE ACCIDENTES DE TRABAJO - SAT

ELABORACIÓN: MTPE - OGETIC / OFICINA DE ESTADÍSTICA

NOTA: No incluye Notificaciones de Accidentes Mortales

El Anuario Estadístico mediante el Cuadro 3 nos confirma que en año 2024, de los 37 928 accidentes laborales registrados, 280 fueron fatales, lo que equivale a casi una muerte por accidente de trabajo por cada día hábil del año. Esta cifra, además de ser profundamente lamentable desde una perspectiva humanitaria, es especialmente preocupante porque representa un incremento respecto a años anteriores.

Que cada día una persona pierda la vida en un accidente laboral en el Perú no sólo refleja fallas en el cumplimiento de estándares básicos de seguridad y salud en el trabajo, sino también la urgente necesidad de fortalecer la cultura preventiva, la fiscalización, la formación de trabajadores y empleadores, así como la inversión en condiciones laborales seguras en todos los sectores productivos del país. El impacto social de estas muertes trasciende la estadística: significa familias afectadas, reducción de capital humano y costos irreparables para la sociedad.

Cuando se desglosa por sexo, podemos observar que el patrón se repite, encontrando que 246 pérdidas humanas fueron de sexo masculino, representan un 87.9%, mientras que las mujeres mantienen proporciones menores con 34 fallecidas quienes represnetan el 12.2% del total, lo cual podría obedecer a la concentración de hombres en actividades de mayor riesgo, tales como la manufactura, construcción, transporte y minería, que requieren labores físicamente intensivas y con exposición continua a maquinaria y entornos peligrosos.

Cuadro 3: Notificaciones de accidentes mortales por sexo, según mes 2024

MES	SEXO				TOTAL	
	MASCULINO		FEMENINO			
	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%
ENERO	26	9.3	2	0.7	28	10.0
FEBRERO	21	7.5	-	-	21	7.5
MARZO	16	5.7	1	0.4	17	6.1
ABRIL	29	10.4	2	0.7	31	11.1
MAYO	18	6.4	2	0.7	20	7.1
JUNIO	14	5.0	3	1.1	17	6.1
JULIO	19	6.8	8	2.9	27	9.6
AGOSTO	28	10.0	-	-	28	10.0
SEPTIEMBRE	22	7.9	10	3.6	32	11.4
OCTUBRE	16	5.7	3	1.1	19	6.8
NOVIEMBRE	19	6.8	2	0.7	21	7.5
DICIEMBRE	18	6.4	1	0.4	19	6.8
TOTAL	246	87.9	34	12.1	280	100.0

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - Sistema de Accidentes de Trabajo - SAT
Elaboración: MTPE - OGETIC / Oficina de Estadística

Estas cifras revelan no solo la magnitud del problema, sino también la necesidad de fortalecer las políticas preventivas, la supervisión de las condiciones laborales y la promoción de una cultura más sólida de prevención de riesgos en todos los sectores productivos del país, mediante una actuación estatal proactiva.

3. LA FISCALIZACIÓN LABORAL COMO GARANTÍA DEL TRABAJO DECENTE

3.1. FUNDAMENTO LEGAL Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE LA FISCALIZACIÓN LABORAL EN EL PERÚ

La actuación del Estado peruano en materia de fiscalización laboral no constituye una intervención arbitraria en la actividad económica, sino que responde a una condición habilitante de rango constitucional, contenido en el artículo 23 de la Constitución Política del Perú de 1993¹³ y disposiciones concordantes, mediante el cual se reconoce el carácter protector del Estado frente al trabajo humano, rechazando la tesis de una autorregulación absoluta del mercado laboral y asignándole un rol activo en la tutela de los derechos laborales.

Este mandato constitucional se articula con los estándares internacionales del trabajo, en especial con los desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo mediante el convenio 81, el cual establece que los servicios de inspección del trabajo deben tener como función principal velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores.¹⁴

Este mandato se encuentra recogido en el ordenamiento peruano a través de la Ley N.º 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, creando

¹³ Constitución Política del Perú

Artículo 23º. El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.

El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.

Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento.

¹⁴ Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Comentarios técnicos al Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo*. Ginebra: OIT, 2024.

así a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL en el año 2013, como una entidad adscrita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, para iniciar efectivamente sus funciones operativas en abril de 2014, marcando el inicio de un modelo institucional centralizado de fiscalización laboral en el país.¹⁵ De este modo, y siguiendo a la literalidad del artículo primero del precitado cuerpo normativo, tenemos que la finalidad de la creación de SUNAFIL es que este organismo técnico especializado será el responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento de la legislación sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.

Contextualizando, tenemos que, la creación de SUNAFIL se produjo durante el proceso de apertura comercial experimentado por el país entre 2010 y 2013, periodo en el cual el Perú suscribió Tratados de Libre Comercio con países como Estados Unidos y Canadá, estos acuerdos incorporaron cláusulas laborales orientadas a garantizar que los bienes exportados no se produzcan bajo condiciones de explotación o vulneración de derechos fundamentales. En este escenario fue la constitución de una autoridad centralizada de inspección, hoy presente en 26 intendencias regionales, respondió tanto a exigencias internas de protección laboral como a la necesidad de preservar la competitividad internacional del país.¹⁶

Es de suma importancia resaltar que, un pilar fundamental para la legitimidad de la fiscalización es la meritocracia, siguiendo lo establecido en el Convenio núm. 81 por el que se exige que los inspectores sean funcionarios públicos estables, seleccionados mediante procedimientos que garanticen su idoneidad técnica y protegidos frente a influencias externas. Este estándar internacional se materializa en el Perú a través del

¹⁵ Canessa Montejo, M., *La creación de la SUNAFIL y los desafíos de la inspección del trabajo en el Perú*. CIELO Laboral, Noticias CIELO N.º 8. 2021. Disponible en: https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2021/08/canessa_noticias_cielo_n8_2021.pdf

¹⁶ Mendoza Choque, Luis Enrique. *Principales incumplimientos laborales del Estado peruano en el marco del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos*. Revista Derecho & Sociedad, N.º 46, marzo de 2016, pp. 51-64.

diseño de la carrera inspectiva de la SUNAFIL, basada en el ingreso por concurso público, el ascenso meritocrático y la estabilidad funcional, elementos que buscan preservar el criterio técnico y la neutralidad en la aplicación de la normativa laboral. En relación con la independencia e imparcialidad, la carrera inspectiva peruana se organiza en tres niveles —Inspector Auxiliar, Inspector de Trabajo y Supervisor Inspector—, todos ellos sujetos a exigentes concursos públicos de méritos y evaluaciones técnicas de alto nivel. Este diseño institucional permite preservar la imparcialidad y el rigor técnico de la inspección laboral, incluso en contextos de inestabilidad política.

En relación con la dotación de personal inspectivo, Luis Serrano¹⁷ refiere que el sistema de inspección del trabajo en el Perú en el año 2021 contaba aproximadamente setecientos sesenta y cinco (765) inspectores laborales a nivel nacional, cifra que comprende a supervisores inspectores, inspectores del trabajo e inspectores auxiliares. Resulta relevante destacar que, durante los últimos años, el número de inspectores se ha incrementado de manera sostenida como consecuencia de convocatorias mediante concursos públicos de méritos, lo que ha contribuido al fortalecimiento institucional del sistema inspectivo peruano. Es así que, se cierra el año 2025 con aproximadamente ochocientos cuarenta y nueve (849) inspectores en SUNAFIL, cifra que comprende a supervisores inspectores, inspectores del trabajo e inspectores auxiliares a nivel nacional. Y, para enero de 2026 la entidad anunció¹⁸ la apertura de un concurso público de méritos para cubrir doce (12) plazas de inspectores auxiliares, destinadas a las unidades orgánicas de la Intendencia de Lima Metropolitana, Lima Región, Piura, Ica, Áncash, Lambayeque, Loreto y Moquegua. Esta convocatoria

¹⁷ Serrano, L., *La inspección del trabajo en el Perú: avances y desafíos*. Cielo Laboral, N.º 8. 2021, https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2021/08/serrano_noticias_cielo_n8_2021.pdf

¹⁸ Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, *SUNAFIL convoca a concurso público de méritos para inspectores auxiliares*. 2024. <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/noticias/1319236-sunafil-convoca-a-concurso-publico-de-meritos-para-inspectores-auxiliares>

forma parte de una estrategia institucional orientada a fortalecer progresivamente la capacidad inspectiva del país, lo que permitirá alcanzar una dotación aproximada de 861 inspectores a nivel nacional. Sin perjuicio de ello, el análisis del Doctor Serrano, refiere que la dotación del cuerpo inspectivo aún resulta insuficiente, estimándose necesario al menos superar los 2 000 inspectores a fin de cumplir con los estándares internacionales y garantizar una fiscalización más eficaz en todo el territorio nacional.

En conjunto, esta correspondencia normativa evidencia que la fiscalización laboral en el Perú no solo responde a mandatos constitucionales internos, sino que se encuentra alineada con los estándares internacionales del trabajo, reafirmando su rol como garantía estructural del trabajo decente y de la protección de la vida y la dignidad de las personas trabajadoras.

3.2. EJES DE ACTUACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN LABORAL Y PROFESIONALIZACIÓN DEL CUERPO INSPECTIVO

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) mantiene presencia en todo el territorio nacional mediante la Intendencia de Lima Metropolitana y veintiséis (26) intendencias regionales, complementadas con siete (7) Plataformas de Inspección del Trabajo (PIT), que son sedes descentralizadas operativas establecidas como parte de la estructura de las Intendencias Regionales con el propósito de acercar los servicios de inspección laboral a zonas geográficamente alejadas de las sedes principales regionales y brindar atención más directa a determinadas actividades económicas la requieren, allí se proporciona orientación sociolaboral, asistencia técnica y atención al ciudadano, incluyendo la recepción de denuncias, consultas y documentos relacionados con el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad y salud en el trabajo. El personal asignado a estas PIT está capacitado para atender al público y apoyar en la gestión administrativa e inspectiva, contribuyendo a desconcentrar los servicios de fiscalización y apoyo técnico de la SUNAFIL y facilitar el acceso para trabajadores y emplea-

dores en zonas estratégicas fuera de las sedes principales. En su estructura organizativa, SUNAFIL distingue claramente entre el cuerpo inspectivo, encargado de la actuación operativa y el personal administrativo, responsable de funciones de soporte técnico, logístico y procedimental que garantizan la eficacia institucional.¹⁹

La profesionalización del cuerpo inspectivo se organiza de conformidad con la Ley General de Inspección del Trabajo y su Reglamento, desarrollándose a través de tres niveles que garantizan carrera técnica y especialización. El nivel inicial corresponde al Inspector Auxiliar, quien ingresa mediante concurso público de méritos, verifica el cumplimiento de obligaciones laborales básicas, recopila información y asiste en procedimientos inspectivos. Tras un periodo de dos años experiencia en la función, tienen la posibilidad de postular a un concurso interno de ascenso y luego de rigurosas evaluaciones, pueden ascender al nivel de Inspectores de Trabajo, quienes cuentan con competencia para conocer las materias de mayor complejidad. El nivel más alto es el de Supervisor Inspector, también alcanzado mediante concurso interno y evaluación meritocrática, al que pueden postular aquellos inspectores de trabajo que cuenten con más de tres años de experiencia en la función, de este modo, el rol de los supervisores inspectores es de orientar, controlar y supervisar las actuaciones de los inspectores asignados a sus grupos de trabajo, asegurando así, la calidad, imparcialidad y coherencia técnica en las labores del sistema inspectivo.

En este contexto, el cuerpo inspectivo se organiza funcionalmente en especialistas en normas sociolaborales, derechos fundamentales y seguridad y salud en el trabajo, así también la entidad cuenta con equipos especiales de intervención permanente, respaldados por resoluciones de superintendencia y protocolos técnicos específicos, que permiten una fiscalización focalizada e intensiva, evidenciando así un proceso de especia-

¹⁹ Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), Portal institucional, extraído de: https://www.transparencia.gob.pe/enlaces/pte_transparencia_enlaces.aspx?id_entidad=14274&id_tema=5&ver=D

lización progresiva de la inspección laboral en el Perú. De este modo, algunos de ellos son:

- Grupo Especializado de Inspectores del Trabajo en materia de Trabajo Forzoso y Trabajo Infantil de la SUNAFIL, creado mediante Resolución de Superintendencia N° 05-2018-SUNAFIL de fecha 10 de enero de 2018, se sustenta en los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano, particularmente los Convenios OIT N.º 29, 105 y 182, así como en la normativa nacional que prohíbe el trabajo forzoso y el trabajo infantil. Este grupo fue creado con la finalidad de lograr una mayor eficiencia y eficacia en la fiscalización que compete al Sistema de Inspección del Trabajo, a fin de prevenir y erradicar el trabajo infantil y el trabajo forzoso, cuyo accionar se rige mediante el Protocolo N° 01-2018-SUNAFIL/INII, Protocolo de Actuación del Grupo Especializado de Inspectores del Trabajo en materia de Trabajo Forzoso y Trabajo Infantil de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (GEIT-TFI SUNAFIL).
- Grupo Especializado en Formalización Laboral de la Superintendencia Nacional de Fiscalización – “Perú Formal Urbano”, creado inicialmente mediante Resolución de Superintendencia N° 166-2018-SUNAFIL, de fecha 10 de septiembre de 2018 como Grupo Especializado en Formalización Laboral de la Superintendencia Nacional de Fiscalización-“Operativo Perú Formal”, modificado con Resolución de Superintendencia N° 69-2019-SUNAFIL, de fecha 7 de febrero de 2019 con competencia en la Intendencia de Lima Metropolitana y en cada Intendencia Regional de SUNAFIL, integrado por personal inspectivo especializado, con la finalidad de contribuir a la reducción de la informalidad laboral, así como vigilar y exigir el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias y las condiciones contractuales en el régimen laboral privado.
- Grupo Especializado de Acción Rápida para la Inspección

en Seguridad y Salud en el Trabajo (GEAR 24/7), creado mediante Resolución de Superintendencia N° 135- 2018-SUNAFIL de fecha 28 de junio de 2018, el que tuvo como sustento al Informe de Intendencia de Lima Metropolitana N° 050-2018-SUNAFIL, el cual refiere a la problemática de la seguridad y salud en el trabajo bajo su ámbito de competencia territorial la que incide en la mayor parte de los accidentes de trabajo del país, lo que justifica la creación de un grupo especializado de acción rápida permanente las 24 horas del día durante todos los días del año, con la finalidad de contribuir a la reducción de accidentes laborales, principalmente en sectores de construcción e industria manufacturera , así como promover la cultura de un trabajo seguro y responsable.

- Grupo Especializado sobre No discriminación e Igualdad en el ámbito de Lima Metropolitana – GENDI, creado con Resolución de Superintendencia N° 133-2023-SUNAFIL de fecha 20 de marzo de 2023, con la finalidad de contribuir al cumplimiento de la normativa vigente referida a la igualdad y no discriminación, y aquella normativa referida a otras poblaciones que, por sus características, califican como vulnerables, a efectos de salvaguardar sus derechos, beneficios y condiciones laborales.

Nos detendremos en el accionar de los Grupos Especializados de Acción Rápida para la Inspección en Seguridad y Salud en el Trabajo (GEAR 24/7) de la Intendencia de Lima Metropolitana, quienes realizan operativos inopinados de fiscalización y asistencias técnicas, enfocándose especialmente en sectores de alto riesgo o demanda, de este modo tenemos la presencia del cuerpo inspectivo brindando asistencias técnicas, que configuran acciones o diligencias de asesoramiento o asistencia especializada, mediante visitas a centros de trabajo, cuya finalidad es brindar recomendaciones frente a posibles incumplimientos de las normativa, a fin que estas sean implementadas en un plazo razonable y proporcional según las empresas que se visitan. De este

modo desarrollan una metodología de fiscalización preventiva y estratégica, con presencia en actividades como construcción civil, industria manufacturera, transporte, comercio, locales nocturnos, conglomerados comerciales, conciertos, centros de esparcimiento y recreación, actuando de manera rápida y preventiva.

Tomando en consideración, que de conformidad a lo establecido en La Ley N.º 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT), los ejes rectores de SUNAFIL son tres y están definidos en prevención, fiscalización y sanción, aunque en la percepción pública suele predominar una visión limitada al aspecto punitivo, resulta de gran relevancia el eje preventivo, que se expresa en acciones de orientación y asistencia técnica dirigidas a fomentar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad y salud en el trabajo, necesario para prevenir infracciones laborales y fortalecer la cultura de cumplimiento. Es importante destacar que las acciones preventivas no son actividades exclusivas del cuerpo inspectivo, por ello el personal administrativo de las Subintendencias de Fiscalización ha participado activamente en su ejecución, demostrando un elevado compromiso institucional que va de la mano con la capacidad técnica y pedagógica para transmitir la normativa laboral, de este modo, su participación ha permitido ampliar la cobertura territorial y temática de las acciones preventivas, constituyéndose en una excelente materialización del eje preventivo de la fiscalización laboral, logrando ejecutar la Intendencia de Lima Metropolitana, en el año 2025 un total de mil trescientos sesenta y tres (1,363) orientaciones en seguridad y salud en el trabajo llegando a treinta y siete mil ochocientos noventa y ocho (37,898) personas orientadas, comprendiendo tanto a trabajadores como a empleadores, del mismo modo la referida intendencia realizó en el año 2025 un total de veinticuatro (24) acciones de difusión de la normativa referente a la seguridad y salud en el trabajo.

No obstante, más allá del análisis cuantitativo realizado, resulta pertinente destacar el enorme potencial humano con el

que cuenta la entidad. Se trata de una institución joven que, metafóricamente, puede compararse con un adolescente próximo a cumplir doce años, dotado del ímpetu, la energía y la convicción de que sus acciones son capaces de transformar el país. Esta conciencia se refleja en el compromiso cotidiano de quienes la integran, pues mediante su trabajo contribuyen de manera directa a que las personas trabajadoras en el Perú puedan ejercer plenamente su derecho a un trabajo decente.

Desde esta experiencia, me atrevo a afirmar que, desde el interior de la entidad, es posible constatar que sus servidores y servidoras actúan como auténticos guardianes de los derechos sociolaborales, guiados por una profunda vocación de servicio público. En particular, el personal administrativo de las Subintendencias de Fiscalización encuentra una satisfacción genuina en orientar, informar y difundir la normativa sociolaboral entre la población, conscientes de que el conocimiento de la ley es una herramienta esencial para la prevención de conflictos y el respeto de los derechos laborales.

Asimismo, el cuerpo inspectivo, investido de la autoridad que le confiere el ordenamiento jurídico, ejerce sus funciones como verdadero garante del trabajo decente, actuando con imparcialidad, dedicación y transparencia, y preservando en todo momento los valores que caracterizan a la función pública. Esta labor, realizada muchas veces en contextos complejos y con recursos limitados, demuestra una notable capacidad de compromiso, optimización de medios y sentido de responsabilidad frente al impacto social de sus decisiones.

Todo ello refuerza la teoría de la resiliencia desarrollada por Kathryn Sikkink,²⁰ quien sostiene que los procesos de difusión y fortalecimiento de los derechos humanos ofrecen razones fundadas para la esperanza. Desde esta perspectiva, es posible creer en la construcción de un país mejor cuando, desde el corazón

²⁰ Sikkink, K., “Respuesta a los críticos. Cómo evaluar la legitimidad y la efectividad de los derechos humanos”, en Sikkink, K., *Razones para la esperanza: la legitimidad y efectividad de los derechos humanos de cara al futuro*. Siglo XXI Editores, 2019.

mismo de las instituciones públicas, existen personas plenamente conscientes de la importancia de su labor y de que esta forma parte de una cadena de acciones cuyo resultado último no es otro que el pleno acceso a la justicia laboral.

4. CONCLUSIONES

El análisis desarrollado a lo largo del presente estudio permite afirmar que el trabajo decente constituye un estándar normativo fundamental dentro del sistema internacional de protección de los derechos humanos. En este marco, la seguridad y salud en el trabajo se configura como un componente esencial para la garantía de condiciones laborales compatibles con la dignidad humana. La reciente incorporación del derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable como derecho fundamental por parte de la Organización Internacional del Trabajo refuerza la obligación de los Estados de adoptar medidas orientadas a la prevención de los riesgos laborales y a la protección efectiva de la vida y la integridad de las personas trabajadoras.

El examen del caso peruano evidencia que, pese a los avances normativos e institucionales alcanzados en las últimas décadas —especialmente con la promulgación de la Ley N.º 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, y la aprobación de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo al 2030—, persisten importantes brechas estructurales en la garantía efectiva de estos derechos. La elevada tasa de informalidad laboral, que supera el setenta por ciento de la población ocupada, limita significativamente el alcance real de la normativa sociolaboral y debilita la cobertura de los sistemas de prevención, situando a un amplio sector de la fuerza laboral en condiciones de alta vulnerabilidad frente a los riesgos laborales.

Las cifras recientes sobre accidentes de trabajo reflejan la magnitud de este problema. El incremento sostenido de los eventos registrados y la persistencia de accidentes mortales ponen de manifiesto las debilidades existentes en la gestión preventiva en diversos sectores productivos, particularmente en actividades como la industria manufacturera, la construcción y

el transporte. Esta realidad confirma que la seguridad y salud en el trabajo no puede entenderse únicamente como una obligación normativa, sino como una política pública transversal que requiere mecanismos efectivos de supervisión, formación y prevención.

En este contexto, la fiscalización laboral se revela como una garantía institucional indispensable para la efectividad del trabajo decente. La creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral-SUNAFIL representó un avance significativo en la consolidación de un sistema de inspección especializado y alineado con los estándares internacionales establecidos por la Organización Internacional del Trabajo. Sin embargo, el análisis también evidencia que la capacidad operativa del sistema inspectivo aún resulta limitada frente a la magnitud del mercado laboral peruano, especialmente si se considera la necesidad de ampliar la cobertura territorial y fortalecer la dotación del cuerpo inspectivo.

Al mismo tiempo, la evolución institucional de la SUNAFIL muestra una progresiva orientación hacia un enfoque preventivo de la fiscalización laboral, en el cual adquieren especial relevancia las acciones de orientación, asistencia técnica y fiscalización estratégica en sectores de mayor riesgo. Este enfoque permite trascender la visión exclusivamente sancionadora de la inspección del trabajo y contribuye a la construcción de una cultura de cumplimiento y prevención que involucre activamente tanto a empleadores como a trabajadores.

Desde esta perspectiva, la consolidación de una verdadera cultura de prevención en el Perú exige una actuación articulada entre el Estado, los actores del mundo del trabajo y la sociedad en su conjunto. El fortalecimiento de la fiscalización laboral, la ampliación de la cobertura inspectiva, la promoción de la formalización del empleo y la difusión efectiva de la normativa socio-laboral constituyen elementos clave para reducir la siniestralidad laboral y garantizar entornos de trabajo seguros. Solo mediante un enfoque integral de esta naturaleza será posible avanzar hacia la materialización efectiva del trabajo decente y asegurar que el

desarrollo económico del país se sustente en el respeto pleno de la vida, la salud y la dignidad de las personas trabajadoras.

REFERENCIAS

Anuario Estadístico del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Perú. 2024. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8796014/7267740-anuario-mtpe-2024.pdf?v=1759874100>

Baylos, A., *Trabajo decente y derechos fundamentales en el trabajo*. Madrid: Editorial Trotta, 2016, p. 21.

Canessa Montejo, M., *La creación de la SUNAFIL y los desafíos de la inspección del trabajo en el Perú*. Cielo Laboral, Noticias Cielo N.º 8. 2021. Disponible en: https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2021/08/canessa_noticias_cielo_n8_2021.pdf

Congreso de la República del Perú, *Constitución Política del Perú*. 1993.

Equidad. Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos, *Informe sobre la situación del trabajo decente en el Perú 2019–2023*. 2024. <https://equidad.pe/wp-content/uploads/2025/03/INFORME-TRABAJO-DECENTE-OTRO.pdf>

International Labour Organization. (1998, revisada 2022), *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up*. Disponible en: <https://www.ilo.org/static/english/inwork/cb-policy-guide/ilodeclarationnonfundamentalprinciplesandrightsatwork1998.pdf>

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Perú, *Decreto Supremo N.º 013-2021-TR, que aprueba la Política Nacional de Empleo Decente*. Diario Oficial El Peruano, 23 de junio de 2021.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Perú: *Comportamiento de los indicadores del mercado laboral a nivel nacional y en 26 ciudades. Primer trimestre 2024*. Resultados de la Encuesta Permanente de Empleo Nacional (EPEN).

- Mendoza Choque, Luis Enrique, *Principales incumplimientos laborales del Estado peruano en el marco del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos*. Revista Derecho & Sociedad, N.º 46, marzo de 2016, pp. 51-64.
- Ministerio de la Producción, Datos sectoriales de industria manufacturera. *Gobierno del Perú*. 2025. Disponible en <https://ogeiee.produc.e.gob.pe/index.php/en/shortcode/oee-documentos-publicaciones/boletines-industria-manufacturera/itemlist/category/24-estadistic>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), *Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo al 2030*, aprobada por Decreto Supremo N.º 018-2021-TR. <https://www.gob.pe/mtpe>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *El derecho humano al trabajo*. ACNUDH, 2021, p. 1.
- OPESEGUR PERÚ, *Historia de la Seguridad y Salud en el Trabajo*. <https://opesegurperu.com/historia-de-la-sst/>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *La seguridad y la salud en el trabajo en Perú: una mirada desde los convenios internacionales del trabajo no ratificados*. Lima, 2022, p. 19. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms_884854.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Seguridad y salud en el trabajo en el Perú: avances y desafíos*. Lima, 2022. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms_884854.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Comentarios técnicos al Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo*. Ginebra: OIT, 2024.
- Serrano, L., *La inspección del trabajo en el Perú: avances y desafíos*. Cielo Laboral, N.º 8. 2021. <https://www.cielolaboral.com/>

wp-content/uploads/2021/08/serrano_noticias_cielo_n8_2021.pdf

Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – *SUNAFIL*, *SUNAFIL convoca a concurso público de méritos para inspectores auxiliares*. 2024. <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/noticias/1319236-sunafil-convoca-a-concurso-publico-de-meritos-para-inspectores-auxiliares>

Sikkink, K., “Respuesta a los críticos. Cómo evaluar la legitimidad y la efectividad de los derechos humanos”, en Sikkink, K., *Razones para la esperanza: la legitimidad y efectividad de los derechos humanos de cara al futuro*. Siglo XXI Editores, 2019.

Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), Portal institucional, extraído de: https://www.transparencia.gob.pe/enlaces/pte_transparencia_enlaces.aspx?id_entidad=14274&id_tema=5&ver=D