

Herramienta para la unificación de criterios técnicos de la inspección del trabajo: directrices y formato de registro

I. Introducción

El presente instrumento recoge una propuesta práctica para guiar el proceso de unificación, aplicación y seguimiento de los criterios técnicos de la inspección del trabajo del Sistema Nacional de Coordinación de Inspección de la República Dominicana. El mismo se construyó como parte de las acciones de fortalecimiento de la inspección del trabajo del Proyecto Global de Cooperación Técnica “Bridge-Del Protocolo a la Práctica: Un puente de acción global sobre trabajo forzoso”, ejecutado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con el financiamiento del USDOL.

El proyecto Bridge, en lo concerniente a sus acciones en la República Dominicana, busca aportar al fortalecimiento de las capacidades institucionales del Ministerio del Trabajo; especialmente de la inspección del trabajo, para aplicar eficazmente las leyes laborales dominicanas y garantizar los derechos fundamentales en el trabajo. En este tenor, el desarrollo de diferentes herramientas prácticas que son útiles para mejorar la labor de inspección se traduce en mejores garantías de cumplimiento de la legislación laboral.

Es reconocido que el sistema de inspección del trabajo, como parte del sistema de administración laboral, posee responsabilidades directas en la promoción, supervisión y aplicación de la legislación laboral y los principios de la política laboral. En ese sentido, existe la permanente necesidad de desarrollar estrategias y herramientas que ayuden en las labores de supervisión, asesoría y control propias de la inspección.

Adicionalmente, los frecuentes cambios en las dinámicas de trabajo, las complejidades de las relaciones laborales, los compromisos del país con las normas internacionales del trabajo, las distintas aplicaciones que puede presentar el Código de Trabajo, así como los retos propios y cotidianos que enfrenta el personal de inspección en el cumplimiento de sus funciones, ponen de manifiesto la importancia de actuar de manera unificada a nivel nacional y a partir de criterios institucionales y respaldados en la normativa.

El Ministerio de Trabajo ha establecido la unificación de criterios técnicos de la inspección del trabajo como un ejercicio sistemático para la Coordinación Nacional de Inspección del país. Dicho ejercicio ha permitido durante largo tiempo que el cuerpo de inspectores distribuido en el territorio nacional, así como los y las representantes locales de trabajo puedan realizar su labor de inspección, incluida la capacitación y asesoría a trabajadores y empleadores desde parámetros legales e institucionales unificados y garantizados.

El presente instrumento de “Directrices y formato para la unificación de criterios técnicos de inspección del trabajo” busca fortalecer esta práctica aportando una herramienta concreta. La misma consta de dos partes, la primera está integrada por una serie de directrices generales para el proceso de unificación y difusión de los criterios a lo interno del Ministerio de Trabajo y dentro de la Coordinación Nacional de Inspección. La segunda constituye un formato para la construcción, definición y presentación de los criterios.

Con este formato se espera mejorar el registro y difusión de los criterios técnicos unificados al crear un mecanismo que permita identificar y sustentar los mismos de forma organizada (cada unificación de criterio tendrá un código con su número y año de creación). El desarrollo de este sistema podría facilitar su consulta, uso e implementación por parte del personal de inspección, y al mismo tiempo apoyar la automatización para el archivo y compilación de las nuevas unificaciones al hilo de las anteriores.

Ambos instrumentos tienen como finalidad i) apoyar la estandarización de los criterios técnicos de la inspección del trabajo mediante la unificación de las acciones a nivel nacional; ii) promover la sistematización de experiencias y conocimientos de la Coordinación de la inspección para la capacitación continua; iii) contribuir al desarrollo de medidas organizativas, de formación e integración de las funciones de inspección para la efectividad y eficiencia; iv) apoyar para una administración del trabajo transparente, institucionalizada y con seguridad jurídica en sus actuaciones.

En articulación con la Coordinador Nacional de Inspección, esta propuesta fue presentada, para consulta y validación, a una amplia delegación de inspectores y representantes locales del Ministerio de Trabajo provenientes de todas las regiones del país. Los resultados de esta consulta arrojaron unanimidad entre los delegados y el equipo de coordinación en la aprobación y valoración positiva de la herramienta. Además, se incorporaron aportes de los inspectores recogidos en el proceso.

En el evento de validación, de manera expresa se estableció como un compromiso del Ministerio la implementación, adaptación y mejoramiento de esta herramienta de acuerdo con las directrices estipuladas en este documento y de los aportes de los inspectores.

II. Directrices para la unificación de criterios técnicos del Sistema de Coordinación de la Inspección del Trabajo de la República Dominicana

1- Identificar y/o establecer medidas de comunicación para identificar los temas legales o administrativos que requieran unificación de criterios técnicos. Dicha comunicación debe enfocarse entre la Coordinación del Sistema de la Inspección del Trabajo y el personal que inspecciona a nivel nacional, considerando las necesidades y demandas de los otros sectores laborales (trabajadores y empleadores). Poner especial énfasis en conocer los temas de la normativa en los que el personal de inspección presenta consultas frecuentes (de parte de ellos mismos o de los actores laborales), dudas, desconocimientos de cambios legales o administrativos y casos o temas que pueden generar respuestas diferenciadas de entre las diversas Representaciones Locales de Trabajo (RLT).

Ejemplos:

- a) Aprovechar las reuniones periódicas del sistema de Coordinación de la Inspección y de representantes locales de trabajo para preguntar sobre los temas que generan dispersión de criterios y accionar en la inspección.
- b) Análisis de las violaciones más frecuentes de derechos fundamentales del trabajo según las actas de infracciones levantadas por el personal de inspección.

2- Propiciar espacios de discusión, análisis y consenso sobre los temas de la legislación laboral que ameriten la unificación de criterios. Ya sea mediante talleres, encuestas, reuniones, consultas o mesas de trabajo, la Coordinación de Inspección deberá proponer escenarios de participación entre su personal y la alta gerencia del Ministerio de Trabajo para discutir, consensuar y unificar los criterios técnicos sobre el tema en cuestión. Se recomienda que los inspectores que laboran el terreno y los representantes locales de trabajo procesen frente a la Coordinación Nacional de Inspección y lleven a estos espacios los casos y asuntos que entienden ameritan unificación de criterios.

Ejemplo:

- 1) Talleres o reuniones para la unificación de criterios técnicos.
- 2) Hoja de consulta o encuesta periódica a inspectores de trabajo para que identifiquen temas y casos controvertidos y confusos en su labor de inspección, así como los criterios que aplican frente a ellos.

3- Metodología para el debate técnico que permita la unificación de criterios. Indistintamente del escenario o actividad escogida para llevar a cabo la unificación de criterios técnicos (taller, encuesta, mesa de trabajo, otros), tener en cuenta que es un proceso, cuyo eje central es el debate técnico que permita llegar a la unificación de criterios para la

IMPORTANTE: Se debe observar que se lleven a cabo las discusiones y se tomen en cuenta las respuestas y posiciones a casos prácticos

inspección. Dicho proceso debe incluir como mínimo: **a)** la identificación del tema o materia sobre el que se deben unificar criterios; **b)** identificación de casos prácticos y reales que muestren los dilemas que enfrentan los inspectores y las dispersiones de criterios en la aplicación de la normativa legal; **c)** consulta de los criterios técnicos unificados anteriormente relacionados con el tema; **d)** recoger por escrito y presentar en los espacios de discusión las respuestas diferenciadas que se vienen dando por parte de los inspectores y las RLT distribuidas en el país; **e)** generar el debate técnico de unificación de criterios, dando participación suficiente para que los inspectores y representantes locales presenten los casos y asuntos que causan dispersión y den sus argumentos y posiciones legales; **f)** establecer con claridad la base normativa; **g)** y finalmente, determinar el/los criterio/s unificado/s.

sometidos a la Inspección a nivel nacional, indicando el origen del caso, los argumentos, las posiciones legales y, sobre todo, generar un debate técnico que permita unificarlo.

El ejercicio de unificación de criterios no debe entenderse como una interpretación jurídica propiamente, sino de la aplicación de la ley, que es lo que corresponde a la inspección.

4- Conformar un equipo técnico para la elaboración, publicación y seguimiento de la unificación de criterios técnicos de inspección del trabajo. Este equipo debe consolidar los resultados de las discusiones, consultas y acuerdos sobre los criterios técnicos y pasar la versión final a la coordinación del sistema de inspección. También se encargará del registro ordenado (establecer un sistema de numeración para archivar y nombrar cada criterio o grupo de criterios técnicos), este registro permitirá sistematizar las unificaciones de criterios ya establecidas, generando una base útil para el estudio, comparación, actualización, análisis y consulta del personal. Promover la digitalización de este sistema de registro y a su integración a los sistemas informáticos del Ministerio.

Funciones del equipo técnico: 1) identificar temas que requieran unificación de criterios; **2)** revisar y consolidar resultados del debate técnico; **3)** presentar la versión de criterios a publicar; **4)** dar seguimiento a la difusión y aplicación de los criterios unificados y presentar informes de seguimiento a la Coordinación de Inspección.

Conformación del equipo: al menos 5 personas representantes de inspectores asignados al trabajo de campo, personal de labores administrativas y representantes locales del trabajo.

5- La Coordinación del Sistema de Inspección es la instancia responsable de publicar y difundir entre el personal del Ministerio de Trabajo los criterios técnicos unificados. Deberá también establecer medidas para el seguimiento a la implementación de los criterios unificados. Esta difusión debe realizarse, además, a través de talleres y otros canales e instrucciones generadas por la Dirección.

III. Herramienta para la presentación y difusión de la unificación de criterios técnicos para la inspección del trabajo

- 1º. Crear un documento de carácter oficial, que dé base institucional al criterio técnico unificado y que constituya un instrumento eficaz para guiar los procedimientos y prácticas del personal en el terreno.** (En el encabezado se debe colocar logo y nombre institucional -Ministerio de Trabajo y debajo Coordinación del Sistema Nacional de Inspección. Número y nombre del criterio técnico unificado en base a la materia legal que se analiza. Concluir colocando fecha, ciudad, sello y el nombre y firma de la persona que dirige la Coordinación del Sistema Nacional de Inspección).
- 2º. Contextualizar y justificar el proceso de unificación de criterios.** Para esto se propone incluir en el documento un primer apartado que contenga un preámbulo/premisas o consideraciones previas. El fin es aportar claridad y sentido al contenido. Las premisas pueden incluir marco legal y teórico, justificación, objetivos, metodología e indicaciones para difusión y usos.
- 3º. Establecer una base legal sólida.** El documento de unificación del/los criterio/s técnico/s debe ser una herramienta efectiva de actualización, formación y orientación para el personal de la inspección del trabajo. Para ello se deben sustentar las discusiones y unificaciones de criterios en referencias de leyes del trabajo nacionales y de las normativas internacionales de las que el país es signatario. Igualmente, se pueden fundamentar en sentencias, decretos y otras disposiciones legales o unificaciones de criterios anteriores vinculadas al tema objeto de la unificación.
- 4º. Construir una estructura clara, didáctica y práctica en el documento de los criterios.** Formular criterios cortos, claros y operativos, evitar formulaciones engorrosas o académicas; tener en cuenta que las indicaciones son para orientar la acción inspectora en el terreno. Se recomienda que cada unificación publicada abarque uno o más criterios para un único tema (salario, maternidad, libertad sindical, no discriminación, trabajo doméstico, etc.).
- 5º. Determinar mecanismos y estrategias de difusión y seguimiento.** Los mismos pueden establecerse de manera escueta dentro del mismo documento de unificación de criterios. También pueden acordarse medidas a nivel administrativo que incluyan formato, canales, tiempos y responsables de la difusión. Se recomienda vincular el instrumento al sistema de información y las bases de datos del Ministerio. Igualmente, los inspectores consultados que validaron el instrumento sugieren convertir el conjunto de unificaciones en un instrumento de consulta en línea, con posibilidades de uso para todos los actores laborales y la población general.

IV. Formato o plantilla para la unificación de criterios.



MINISTERIO DE TRABAJO

MINISTERIO DE TRABAJO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA Coordinación del Sistema Nacional de Inspección

CRITERIO TÉCNICO UNIFICADO NÚM Escriba un código o número de CT/año ej. 12/2019_ Coloque aquí el tema sobre el que se elaboran estos criterios, ej. Sobre salario

PREMISAS O CONSIDERACIONES PREVIAS Escriba aquí la introducción a los criterios unificados incluyendo marco teórico y legal, justificación, objetivos, metodología e indicaciones para difusión y usos.

PREMISAS O CONSIDERACIONES PREVIAS Escriba aquí la introducción a los criterios unificados incluyendo marco teórico y legal, justificación, objetivos, metodología e indicaciones para difusión y usos.

UNIFICACIÓN DE CRITERIOS TÉCNICOS:

Escriba aquí tema o materia específica del CT: (Ej. **Salario computable: Escriba aquí el criterio unificado, por ej.:** El salario base, las comisiones, los incentivos y el salario nocturno.

Escriba aquí tema o materia específica del CT: (Ej. **Salario computable: Escriba aquí el criterio unificado, por ej.:** El salario base, las comisiones, los incentivos y el salario nocturno.

Escriba aquí tema o materia específica del CT: (Ej. **Salario computable: Escriba aquí el criterio unificado, por ej.:** El salario base, las comisiones, los incentivos y el salario nocturno.

Fecha: Haga clic aquí o pulse para escribir una fecha.

Santo Domingo, República Dominicana

Firma: _____

Nombre

Director/a Coordinación del Sistema Nacional de Inspección

Ministerio de Trabajo de la República Dominicana

Sello

V. Ejemplo de Unificación de criterios en nuevo formato:



MINISTERIO DE TRABAJO

MINISTERIO DE TRABAJO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA Coordinación del Sistema Nacional de Inspección

CRITERIO TÉCNICO UNIFICADO NÚM 02/2019 SOBRE EL CONVENIO DE LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS DOMÉSTICOS, 2011 NÚM. 189 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO-OIT

PREMISAS O CONSIDERACIONES PREVIAS: El presente documento recoge la unificación de criterios técnicos elaborada por el cuerpo de Inspección y los representantes locales del Ministerio de Trabajo sobre la aplicación del Convenio 189 de la OIT, entrado en vigor el 15 de mayo de 2015 en la República Dominicana. El Convenio 189 de la OIT, relativo a las trabajadoras y los trabajadores domésticos, ratificado por la República Dominicana, entró en vigor el 15 de mayo de 2015. A partir de esta fecha, el país, a través del Ministerio de Trabajo, debe garantizar su aplicación. Con la puesta en vigencia del convenio, se hace necesario verificar que los empleadores de los trabajadores domésticos cumplan con todas las prerrogativas laborales indicadas en el Código de Trabajo y en la ley 87-01 de seguridad social. Para lo cual es crucial que todo el personal de inspección actúe según el mandato de legal e institucional.

PREMISAS O CONSIDERACIONES PREVIAS: Sobre el trabajo doméstico la legislación nacional ofrece un régimen especial que supone diferencias muy marcadas en relación con otros sectores económicos y áreas de actividad laboral. Además, el trabajo doméstico presenta otras particularidades que suponen retos y necesidades nuevas para la inspección, como son el que es un trabajo que se ejerce dentro del espacio privado de las familias, cultural y tradicionalmente está vinculado a estereotipos de género que genera segregación laboral, las personas que muchas veces ejercen este trabajo pertenecen a grupos sociales considerados vulnerables o en riesgo social (mujeres, migrantes, niños y niñas, otros).

PREMISAS O CONSIDERACIONES PREVIAS: Escriba aquí la introducción a los criterios unificados incluyendo marco teórico y legal, justificación, objetivos, metodología e indicaciones para difusión y usos.

UNIFICACIÓN DE CRITERIOS TÉCNICOS:

¿Cómo se hace exigible la inscripción en la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) de trabajadores y trabajadoras domésticas? Actualmente, la TSS no tiene los mecanismos habilitados para afiliar estos trabajadores a la seguridad social. Hace unos años, el gobierno abrió la posibilidad de que estos trabajadores fueran incorporados al régimen subsidiado de la seguridad social. Sin embargo, a partir de la entrada en vigor del Convenio, la incorporación debe realizarse por medio del régimen contributivo. En caso de que no se realice la afiliación en TSS, el empleador debe cargar con la responsabilidad de las enfermedades del trabajador o trabajadora

¿Cuáles son las medidas que ha tomado la institución para que se puedan inscribir los trabajadores en la TSS? Se creó una mesa de seguridad social para tratar este tema con el Ministro de Trabajo.

¿Cómo proceder frente al rechazo del/la empleador/a a la visita de inspección? La inviolabilidad del domicilio: El ordinal 3 del artículo 17 del C189, dispone que: “en la medida en que la legislación lo permita, se deberán garantizar el acceso al hogar, sin violar la privacidad del domicilio”. Queda como punto pendiente definir protocolo de actuación cuando el empleador rechaza la visita de inspección, ya que la inviolabilidad del domicilio tiene rango constitucional.

¿Cómo proceder en caso de no afiliación a la seguridad social de trabajadores y trabajadoras? Si hay dificultad en la afiliación de los trabajadores en TSS no se pueden levantar actas de infracción a los empleadores.

¿Cómo proceder frente al rechazo del/la empleador/a a la visita de inspección? La inviolabilidad del domicilio. El ordinal 3 del artículo 17 del C189, dispone que: “en la medida en que la legislación lo permita, se deberán garantizar el acceso al hogar, sin violar la privacidad del domicilio”. Queda como punto pendiente definir protocolo de actuación cuando el empleador rechaza la visita de inspección, ya que la inviolabilidad del domicilio tiene rango constitucional.

¿Qué jornada se le va a aplicar a los trabajadores? La jornada ordinaria de 8 y 44 horas, según la establecida en el Código de Trabajo.

¿Que se actuará para los casos de protección de la maternidad, fuero sindical y protección por la condición de VIH? Se debe agotar el proceso de solicitud de autorización de despido ante la Dirección General de Trabajo o RLT correspondiente, previo a la terminación del contrato de trabajo.

¿Cuáles son los criterios para salarios mínimos establecidos para el sector? Para la fijación del salario mínimo nacional de las personas dedicadas al trabajo doméstico, representantes de los trabajadores del sector deben motivar la discusión ante el Comité Nacional de Salarios.

¿Cuál es el procedimiento con relación a la fijación de la edad mínima para el acceso al empleo y la nacionalización del trabajo? Se tomarán en cuenta las disposiciones del Código de Trabajo. Si hay un solo trabajador, el mismo debe ser dominicano.

¿Cuáles son los criterios técnicos con relación a la cesantía? Se decidió de manera unánime y tripartita entre los sectores laborales que la cesantía fuera excluida de los derechos exigibles, porque los hogares no generan lucro. Habrá que hacer grandes campañas, con apoyo de OIT, para educar a la población sobre el convenio.

Fecha: Haga clic aquí o pulse para escribir una fecha.

Santo Domingo, República Dominicana

Firma: _____

Nombre

Director/a Coordinación del Sistema Nacional de Inspección

Ministerio de Trabajo de la República Dominicana

Sello