



Revista Latinoamericana de Derecho Social
ISSN: 1870-4670
rlds.ijj@unam.mx
Universidad Nacional Autónoma de México
México

ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN LATINOAMÉRICA

Mendizábal Bermúdez, Gabriela

ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN LATINOAMÉRICA

Revista Latinoamericana de Derecho Social, núm. 28, 2019

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=429662294006>

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2019.28.13147>

ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN LATINOAMÉRICA

COMPARATIVE LAW STUDY OF LABOR INSPECTION IN LATIN AMERICA

ÉTUDE DU DROIT COMPARÉ DE L'INSPECTION DU TRAVAIL DANS L'AMÉRIQUE LATINE

Gabriela Mendizábal Bermúdez

Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2019.28.13147>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=429662294006>

Recepción: 15 Junio 2018

Aprobación: 07 Septiembre 2018

RESUMEN:

La inspección del trabajo a lo largo de décadas ha fungido como un medio para velar por los derechos de los trabajadores frente al empleador.

Es la autoridad encargada de hacer cumplir con la normativa del trabajo y de seguridad social, así como la facultada para emitir las sanciones correspondientes en caso de violación del marco normativo laboral.

Si bien es cierto que la competencia y facultades de la inspección del trabajo varía en cada uno de los países, pese a ello existen múltiples similitudes, como la facultad sancionadora, el control, el asesoramiento, entre otros.

En ese contexto, el presente artículo realiza un análisis comparativo de la inspección del trabajo como la autoridad que coadyuva a la ejecución de los derechos de los trabajadores a través del estudio de derecho comparado de cinco países de Latinoamérica, que presentan algunas similitudes sociodemográficas y jurídicas, lo que permite una comparación entre ellos para la elaboración del presente trabajo, con lo cual se comprueba la hipótesis de que la inspección del trabajo es un mecanismo de externalización del derecho del trabajo y del derecho de la seguridad social.

PALABRAS CLAVE: externalización, inspección del trabajo, seguridad social, derechos laborales, trabajador.

ABSTRACT:

The labor inspection over decades has contributed as a means to ensure the rights of workers against the employer.

It is the authority responsible for enforcing labor and social security regulations, as well as the authority to issue the corresponding sanctions in case of violation of the labor regulatory framework.

While it is true that the competence and powers of labor inspection varies in each of the countries, nevertheless there are multiple similarities such as the sanctioning power, control, counseling among others.

In this context, this article is a comparative analysis of labor inspection as the authority that contributes to the enforcement of workers' rights through the Comparative Law study of 5 countries in Latin America, which present some socio-demographic and legal similarities, allowing a comparison between them for the elaboration of this work, verifying the hypothesis that the labor inspection is an externalization mechanism of labor law and Social Security Law.

KEYWORDS: Externalization, labour inspection, social security, labor rights, worker.

RÉSUMÉ:

L'inspection du travail pendant des décennies a servi à garantir les droits des travailleurs contre l'employeur.

C'est l'autorité responsable de l'application de la réglementation du travail et de la sécurité sociale, ainsi que le pouvoir d'imposer les sanctions correspondantes en cas de violation du cadre réglementaire du travail.

S'il est vrai que la compétence et les pouvoirs de l'inspection du travail varient dans chacun des pays, malgré cela, il existe de nombreuses similitudes telles que le pouvoir de sanction, le contrôle, le conseil entre autres.

Dans ce contexte, cet article fait une analyse comparative de l'inspection du travail en tant qu'autorité contribuant à la mise en application des droits des travailleurs à travers l'étude de droit comparé de cinq pays d'Amérique latine, présentant certaines similitudes socio démographiques et juridiques, permettant une comparaison entre eux pour la préparation de ce travail, vérifier l'hypothèse que l'inspection du travail est un mécanisme d'externalisation du droit du travail et droit de la sécurité sociale.

MOTS CLÉS: Externalisation, inspection du travail, sécurité sociale, droits du travail, travailleur.

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace más de un siglo la inspección del trabajo ha fungido como la autoridad encargada de hacer cumplir los derechos de los trabajadores frente a los patrones.

La inspección de trabajo ha sido de suma importancia; tan es así, que la propia Organización Internacional del Trabajo han establecido cuatro convenios, un protocolo, y cinco recomendaciones respecto del tema, que sirven como guías y complementos de las legislaciones nacionales de cada uno de los Estados miembros que ratifiquen estos instrumentos internacionales.

Si bien es cierto que la forma de actuar de la inspección del trabajo cambia conforme cada uno de los países, pero a pesar de ello las funciones elementales de esta autoridad siguen siendo las mismas, comparten un objetivo común: velar por los derechos de los trabajadores, y con ellas la inspección del trabajo se coloca en cada país de forma diversa como un mecanismo de externalización del derecho laboral y de seguridad social, y en ocasiones de otras áreas, como penal (trata de personas, etcétera); es decir, coadyuva en el cumplimiento del derecho de los trabajadores, sin necesidad de acudir a un tribunal. Si bien existe una gran problemática por la falta de adecuada de financiamiento o de personal capacitado, aun así, cumple en gran medida con sus objetivos en Latinoamérica.

En ese contexto, el presente trabajo realiza un análisis mediante el uso del método de derecho comparado de la inspección de trabajo en cinco países latinoamericanos (Argentina, Costa Rica, Colombia, México y Uruguay).

Para ello, el artículo se divide en cuatro partes. En la primera se desarrolla un marco conceptual e histórico de la inspección del trabajo. En la segunda, la parte más importante del presente trabajo, se hace un estudio comparado de los cinco países latinoamericanos a través de seis categorías de análisis. En la tercera, se examina la ejecución de los derechos laborales y de seguridad social de los trabajadores, y por último, en la cuarta parte, se abordan las conclusiones que resultan del estudio.

II. INSPECCIÓN DEL TRABAJO

La OIT determina que la inspección del trabajo es

una función pública de la administración del trabajo que vela por el cumplimiento de la legislación laboral en el centro de trabajo. Su papel principal es convencer a los interlocutores sociales de la necesidad de cumplir con la ley en el centro de trabajo y de su interés mutuo de que así sea, a través de medidas preventivas, educativas y, donde resulte necesario, correctiva.¹

La inspección del trabajo tiene las siguientes características:

a) Es una función pública, por lo tanto, una autoridad gubernamental o por encargo del Estado; también puede estar organizada por un organismo privado en coordinación con una autoridad.

b) Su ámbito de competencia se delimita en las normas internacionales y nacionales, leyes, reglamentos administrativos y convenios colectivos.

c) Las normas jurídicas que regulan la inspección del trabajo son normas *sui generis* dirigidas a la preservación de los derechos de los trabajadores, pero que regulan las funciones de las propias autoridades, y por ello encuadran en el derecho administrativo del trabajo.

d) Campo de aplicación. El ámbito subjetivo de protección de las normas de la inspección del trabajo se determina por una relación de trabajo asalariado y de aprendizaje.

e) Funciones. Hoy en día se reconocen las siguientes funciones —entre los países que han suscrito el convenio núm. 81—: control, sanción, prevención y asesoramiento e información, y se suma poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no contemplen específicamente las disposiciones legales existentes.

f) Los principales temas que debe supervisar la inspección del trabajo son: relaciones laborales, salarios, condiciones generales de trabajo, seguridad y salud en el trabajo, y cuestiones relacionadas con el empleo y la seguridad social.

1. Historia

El origen de la inspección del trabajo se remonta al periodo de la Revolución Industrial. A finales del siglo XVIII y principios del XIX, la explotación y excesos por parte de la clase patronal ocasionaron el descontento de la clase trabajadora. Las características de su actividad laboral no garantizaban condiciones higiénicas para desempeñar su trabajo, ya que desarrollaban actividades peligrosas sin protección alguna, en jornadas laborales extensas y con el pago de salarios injustos, entre otros, lo que ocasionó que en el Reino Unido (país con el mayor avance tecnológico del maquinismo de la época) se impusieran los obreros y lograran el establecimiento de las primeras leyes laborales, que pronto incluyeron una supervisión laboral.

La historia de la inspección del trabajo es la historia de la intervención del Estado en las relaciones obrero-patronales, en específico a partir de que este último deja de ser mero juez en la solución de conflictos entre particulares, para desarrollar una técnica de aplicabilidad de la ley, en la cual se convierte en “parte” para equilibrar la diferencia entre patrones y trabajadores, con un carácter dual: como autoridad y como elemento indispensable de la justicia social.

La historia de la inspección del trabajo se puede dividir en tres etapas:

La primera es la que inicia con la separación de juzgador e inspector, y se plasma en las primeras legislaciones laborales. La segunda etapa se caracteriza por el reconocimiento internacional de la inspección del trabajo (convenios, tratados, etcétera). La tercera etapa denota una extensión de las funciones encomendadas a la inspección del trabajo y flexibiliza los mecanismos de control, de forma que se encuentran países que encomiendan el control de ciertas actividades laborales a organismos privados. Por ejemplo, el caso de México, que encomienda a organismos privados y sociales la capacitación de los inspectores. Por cuestión de espacio no podemos ahondar más en la historia, de esta institución.

III. DERECHO COMPARADO DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN CINCO PAÍSES LATINOAMERICANOS

En Latinoamérica se ha encomendado la aplicabilidad de las normas de derecho laboral a los sistemas judiciales de cada país, a la inspección del trabajo y a las instituciones de seguridad social, que también cuentan con sus propios mecanismos de vigilancia y control.

Dentro de esos mecanismos de aplicabilidad resulta sumamente interesante el análisis de la inspección del trabajo, por tratarse de una técnica de externalización de la aplicabilidad del derecho.

Es por ello que en este apartado se presentan los resultados de un ejercicio de derecho comparado sobre la inspección de trabajo en cinco países que son parte de una misma región geográfica: Latinoamérica.

Dentro de las categorías de análisis que permiten realizar el estudio de derecho comparado para comprobar que se trata de un mecanismo más de la externalización del derecho se encuentran el marco contextual, el marco jurídico nacional e internacional, así como las funciones, estructura, número de inspecciones llevadas a cabo, y por último el aspecto de la seguridad social.

Asimismo, la selección de los países se dio en torno a la ratificación y vigencia de los convenios 81 y 129 de la OIT: Argentina, Costa Rica, Colombia, Uruguay, y un quinto país, México, que, aunque no ha ratificado los convenios referidos, su realidad sirve de contraste con el análisis de los otros países, cuyo contexto socioeconómico es similar.

Un factor que también sirvió para la determinación de los países es su pasado colonial similar y la influencia del artículo 123 de la Constitución mexicana, que inicia el constitucionalismo social, que se replicó en las cartas magnas de la región.

El artículo 123 es una de las conquistas de la clase obrera en la Revolución mexicana, y, por lo mismo, se establece como una norma de mínimos para proteger al trabajador en contra del patrón. Esta misma tendencia se observa en su ley reglamentaria (la Ley Federal de Trabajo), y en las normas laborales de Latinoamérica.

La evolución de la legislación laboral latinoamericana ha experimentado cambios en diversas direcciones, sin que por ello se hayan alterado en lo fundamental los diseños originales. Las reformas estructurales afectaron en mayor medida a los sistemas de seguridad social, pero no tocaron rasgos esenciales de los viejos modelos de regulación laboral.²

1. Marco contextual

Con la intención de poder contextualizar la problemática y alcance de la inspección del trabajo en los cinco países seleccionados, a continuación se presentan algunos datos estadísticos, deliberadamente generales, pero que permitan acercarse a la realidad económico- laboral de cada uno.

Los cinco países seleccionados cuentan con los siguientes datos poblacionales:

TABLA 1
Población total por país en 2017 y porcentaje de la misma, mayores de 60 años y jóvenes

<i>Países</i>	<i>Población total</i>	<i>% de población de mayores de 60 años</i>	<i>% de población joven</i>
Argentina	44.044,811	15.20%	23.90%
Costa Rica	4.938, 264	8.4%	25.94%
Colombia	49.353,115	11.68%	25.74
México	123.057147	11.66%	24.93%
Uruguay	3.493,205	14.15%	23.9%

Elaboración personal a partir de indicadores nacionales.³

La región analizada contempla una muestra representativa de países del norte, centro y sur de América Latina, y también acorde a su número de habitantes. Dos países pequeños, como Costa Rica y Uruguay; dos con población intermedia, como Argentina y Colombia y México, que tiene el mayor número de habitantes de los cinco.

La región tiene un alto porcentaje de población joven en comparación con los adultos mayores, lo que proporciona a estos países un gran capital para el trabajo consistente en recursos humanos jóvenes que no tienen aún cargas familiares y pocos dependientes económicos. Por otro lado, constituyen una fuerte presión para sus gobiernos, puesto que no se están generando en los puestos de trabajo que esa juventud requiere, como se verá a continuación. Los países con mayor envejecimiento poblacional son Argentina y Uruguay.

Sobre los indicadores relacionados a la ocupación, tenemos lo siguiente:

TABLA 2

Población económicamente activa y tasas de ocupación, formalidad, informalidad y desempleo 2017

<i>Países</i>	<i>PEA en millones</i>	<i>Tasa de ocupación (CEPAL)</i>	<i>Trabajadores formales *</i>	<i>Trabajadores informales*</i>	<i>Tasa desocupación</i>	<i>Tasas de crecimiento de PIB (CEPAL)</i>
Argentina	12.4	52.0%	7.6 millones	3.7 millones	9.2%	2.0%
Costa Rica	2.08	54.0%	916 mil	919 mil	8.5 %	4.1%
Colombia	24.9	57.0%	7.8 millones	15 millones	9.0%	2.1%
México	53.7	57.2%	22.1 millones	29.7 millones	3.3%	2.2%
Uruguay	2.2	57.8%	965.2 mil	1.2 millones	7.9 %	3.0%

Elaboración personal a partir de CEPAL⁴ y estadísticas nacionales.⁵

* Número de personas calculadas conforme a la población ocupada.

Los países con el mayor crecimiento de PIB son los más pequeños: Uruguay y Costa Rica.

El mercado laboral latinoamericano se caracteriza por tener una alta tasa de subocupación, y como se ve en la tabla 2, un alto porcentaje de informalidad. Esto es un gran reto para la inspección del trabajo, puesto que la acción de la misma en seguimiento a los convenios de la OIT se limita al control de actividades laborales subordinadas y además en empleos formales, por lo que constituye un gran desafío para los gobiernos analizados.

Como se muestra en la tabla 3, la tasa de desempleo es considerablemente menor en México, sin embargo, esto obedece a la forma en la que se recopila la información para la generación de las estadísticas. En México, la desocupación se mide por el INEGI mediante la ENOE, que es la encuesta nacional de ocupación y empleo; en ella, la población económicamente activa (PEA) se divide en personas ocupadas y desocupadas, por cuanto a las primeras son consideradas para la ENOE aquellas que por lo menos laboraron una hora a la semana, mientras que las segundas son aquellas que no cuentan con un empleo, pero están en busca de uno.⁶ Por lo tanto, los trabajadores informales, inclusive los ambulantes, no se consideran desocupados.

2. Marco jurídico: convenios de la OIT y legislación

Uno de los criterios básicos para la evaluación de la inspección del trabajo dentro de cada país lo proporciona el texto de los convenios 81 y 129, consistente en que la inspección del trabajo debe sustentarse en las leyes y los reglamentos nacionales, que deben prever y aplicar de manera efectiva las funciones que tiene encomendada la inspección del trabajo.

Al respecto, tenemos que, de los países en análisis, sólo México no ha ratificado los convenios; sin embargo, sí cuenta con una inspección del trabajo, que se sustenta además en la legislación nacional. “El Gobierno de México señala que no se tiene previsto ratificar ningún instrumento debido a las divergencias existentes entre éstos y la legislación nacional”.⁷

TABLA 3.
Ratificaciones de los convenios 81 y 129 de la OIT

<i>Países</i>	<i>Ratificación del convenio 81</i>	<i>Ratificación del convenio 129</i>
Argentina	17 febrero 1955	20 junio 1985
Costa Rica	02 junio 1960	16 marzo 1972
Colombia	13 noviembre 1967	16 noviembre 1976
México	No ratificado	No ratificado
Uruguay	28 junio 1973	28 junio 1973

Elaboración personal a partir de datos de la Organización Internacional de Trabajo.⁸

Antes de entrar al análisis de la legislación nacional, se debe señalar que existen también normas que promueven la inspección del trabajo desde los organismos internacionales regionales:

Por ejemplo:

A. La Organización de los Estados Americanos (OEA)

Cuenta con la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador, adoptada en Río de Janeiro, Brasil, en 1947, aplicable a los cinco países en análisis. Esta Carta regula la inspección del trabajo mediante el artículo 35, que establece que los trabajadores tienen derecho a que el Estado mantenga un servicio de inspección técnica encargado de velar por el fiel cumplimiento de las normas legales o de trabajo, asistencia, previsión y seguridad social, comprobar sus resultados y sugerir las reformas procedentes.⁹

De la misma forma, la OEA acordó en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el párrafo 3, inciso B, de su artículo XXVII, relativo a los derechos laborales, que los Estados deberán tomar medidas necesarias a fin de. “Establecer, aplicar o mejorar la inspección del trabajo y la aplicación de normas con particular atención, *inter alia*, a regiones, empresas o actividades laborales en las que tomen parte trabajadores o empleados indígenas”.¹⁰

B. El Mercado Común del Sur (Mercosur)

En el artículo 18 de la Declaración Socio-laboral del Mercosur (aplicable a dos de los países analizados: Argentina y Uruguay), dispone que

Todo trabajador tiene derecho a una protección adecuada en lo que se refiere a las condiciones y al ambiente de trabajo. Los Estados partes se comprometen a instituir y a mantener servicios de inspección del trabajo, con el cometido de controlar en todo su territorio el cumplimiento de las disposiciones normativas que se refieren a la protección de los trabajadores y a las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.¹¹

Además de lo anterior, existe el Plan Regional de Inspección del Trabajo del Mercosur, de 2009, que se divide en dos dimensiones principales: la primera es la acción fiscalizadora, y la segunda es la formación y capacitación del inspector del trabajo entre otras.¹²

C. Sistema de Integración Centroamericana (SICA)

En 2013, en San José, Costa Rica, se formuló la Declaración del Consejo de Ministros y Ministras de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana, dentro de la cual se tomaron diversos acuerdos, destacando en la materia que nos ocupa el acuerdo tercero: “Apoyar los diversos esfuerzos nacionales en procura de mejorar las condiciones socio-económicas del trabajo decente en la región, la promoción de la inserción del empleo de las personas jóvenes, en puestos de trabajo de calidad y la erradicación del trabajo infantil”.¹³ En este contexto, se estima de alta prioridad propiciar y fortalecer los programas de empleo juvenil partiendo de una prospección de mercado laboral, fortaleciendo la empleabilidad y los servicios públicos de empleo y sus mecanismos de intermediación laboral, lo mismo que la inspección laboral y salud

ocupacional. Cabe señalar que este acuerdo aplica a Costa Rica, y son observadores regionales México y Uruguay, de los países analizados.

D. Comunidad Andina (CAN)

Dentro de esta agrupación (de la cual forma parte Colombia, de los países seleccionados para el derecho comparado en este apartado) se cuenta con la Decisión 584, como Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, el cual aborda en dos artículos lo relativo a la inspección del trabajo. El artículo 10 establece:

Los Países Miembros deberán adoptar las medidas necesarias para reforzar sus respectivos servicios de inspección de trabajo a fin de que éstos orienten a las partes interesadas en los asuntos relativos a la seguridad y salud en el trabajo, supervisen la adecuada aplicación de los principios, las obligaciones y derechos vigentes en la materia y, de ser necesario, apliquen las sanciones correspondientes en caso de infracción.¹⁴

De la misma forma, en el artículo 20 se instaura el derecho de los trabajadores o sus representantes a solicitar una inspección de las condiciones laborales.¹⁵

Las principales leyes nacionales que rigen la inspección del trabajo en los países seleccionados son las siguientes:

a. Argentina

¾ Constitución Política de Argentina en su artículo 14 bis

¾ Ley de Ordenamiento Laboral, sancionada en marzo de 2004, y que incluye un título específico sobre la “Administración del trabajo”, que se divide en tres capítulos. El primero se refiere a la inspección del trabajo.

¾ Ley 25.212, de 1999, Pacto Federal del Trabajo. Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales, al cual se adhirieron las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Reitera la calidad de Autoridad Central de la Inspección del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

¾ Ley 25.877, de 2004, Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social SIDITYSS. Integración Nación y Provincias.

¾ Ley 14.329 ratifica el Convenio 81 de la OIT.

¾ Ley 22.609 ratifica el Convenio 129 de la OIT.

b. Costa Rica

¾ Constitución Política de Costa Rica, en su artículo 56.

¾ Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, en específico el título quinto, sobre la regulación de la inspección del trabajo

¾ Reglamento de Organización y de Servicios de la Inspección de Trabajo, que entró en vigor el 3 de febrero de 2000.

¾ Manual de Procedimientos de la Inspección de Trabajo adoptado el 3 de enero de 2001.

c. Colombia

¾ Constitución Política de Colombia, en sus artículos 6, 29 y 209.

¾ Código Sustantivo Laboral, en sus artículos 485 y 486.

¾ Código de Procedimiento de Trabajo, en su capítulo XVI (procedimiento ejecutivo).

¾ Ley 1444, del 4 de mayo de 2011, que escinde al Ministerio de la Protección Social en: ministerios de salud y protección social y Ministerio del Trabajo este último encargado de realizar las inspecciones de trabajo.

¾ Ley 1610, de 2013, por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral.

d. México

¾ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado A.

¾ Ley Federal del Trabajo, capítulo V, artículos 540 - 550.

¾ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 40, fracción I.

¾ Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones.

¾ Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (artículos 2 y 18).

e. Uruguay

^{3/4} Constitución de la República Uruguaya, en los artículos 7, 53, 54, 55.

^{3/4} Decreto 680/977, denominado “Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social. Seguridad Laboral. Higiene Ocupacional”, donde se crea la inspección del trabajo.

^{3/4} Ley de Regulación de los Seguros sobre Accidentes de Trabajo y Enfermedades de Trabajo número 16.074.

^{3/4} Ley de Descanso Semanal número 7.318.

^{3/4} Ley de Indemnización por Despido, número 12.597.

^{3/4} Ley de los Procesos Laborales, número 18.572.

Del marco jurídico nacional se puede observar que como consecuencia de la influencia del artículo 123 de la Constitución mexicana todos los países arrancan la reglamentación de la inspección del trabajo desde su carta magna y dejan la reglamentación respectiva a leyes federales o decretos, pero todos cuentan con una norma específica para regular la inspección del trabajo.

3. Funciones

En este apartado se analizó si cada una de las funciones generales que se le encomiendan a la inspección del trabajo en el artículo 3 del Convenio 81 de la OIT se encuentran debidamente plasmadas en las leyes nacionales. Las funciones son:

1a. Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines.

2a. Facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales, y

3a. Poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales.¹⁶

Al respecto, se encontró que los cinco países analizados tienen en su legislación las siguientes funciones de la inspección del trabajo: control, sanción, prevención y asesoramiento, generación de información y poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias. Estas funciones se pueden clasificar en preventivas, remediales y de generación de la información.

A. Funciones preventivas

Se trata de actividades que se encomiendan a la inspección del trabajo tendientes a evitar que se presenten los riesgos de trabajo. Las principales funciones son: prevención y asesoramiento. Las actividades consisten en difundir información sobre los derechos y obligaciones de los trabajadores dentro de la relación laboral y sobre cómo evitar los riesgos específicos a los que están sujetos con el desempeño de su trabajo.

La difusión de la información puede ser a petición de las partes de forma general o como asesoría y asistencia técnica sobre temas específicos, o puede ser una obligación tanto para la inspección del trabajo como para los patrones; por ejemplo, en México se considera que la función de asesoramiento inclusivo es parte de la formación de los trabajadores; es decir, forma parte de la capacitación y adiestramiento que el patrón debe ofrecer de manera obligatoria.

También se puede ampliar el campo de aplicación de la función de asesoría, por ejemplo, en Costa Rica, una función peculiar de la inspección del trabajo de este país es extender las funciones de asesoramiento e información, mediante acciones sui géneris: la primera es al impartir charlas a los alumnos de las escuelas y los centros de formación, para familiarizarlos con las cuestiones relacionadas con sus futuras relaciones

laborales y condiciones de trabajo. La segunda es asesorar a las organizaciones sindicales de empleadores y de trabajadores a través de los consejos consultivos tripartitos del trabajo.

También se encontró que las funciones preventivas se amoldan más fácilmente a la realidad de los contextos actuales incorporando normas preventivas de los riesgos laborales comunes y los modernos; por ejemplo, los riesgos psicosociales, o incorporando medidas para lograr bienestar familiar. Es decir, es más fácil incorporar medidas de prevención de riesgos psicosociales, como el mobbing, que detectarlo, comprobarlo y sancionarlo.¹⁷

B. Remediales

Son las funciones por las que surge la inspección del trabajo. Las características que estas funciones tienen en común es que coadyuvan a la aplicabilidad del derecho laboral y de seguridad social, partiendo de la vulnerabilidad existente en su cumplimiento, es decir, el Estado no sólo crea las normas para regular las relaciones entre patrones y trabajadores, sino que además estas normas protegen a los trabajadores de los patrones en atención a la vulnerabilidad existente, y, por si fuera poco, no dejan al libre albedrío el cumplimiento de las partes, sino que además controla que se dé la aplicabilidad del derecho, mediante vigilancia, visitas, auditorías, etcétera,

Las funciones remediales que se encontraron en los cinco países son:

¾ Control

¾ Sanción, y

¾ Poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias

Sobre el control, se encontró que los cinco países incluyen que el objetivo de la función de control es vigilar el cumplimiento de los derechos laborales y de seguridad social de los trabajadores; en el caso de México, éste se amplía a proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, laborales y de seguridad social de los trabajadores, lo que amplía el marco jurídico a vigilar en su cumplimiento dentro de una relación laboral.

En el caso de las sanciones, el artículo 18 del Convenio 81 señala:

La legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas, que habrán de ser efectivamente aplicadas en los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, y en aquellos en que se obstruya a los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones.¹⁸

Al respecto, se pueden resaltar las particularidades de los siguientes países: En Argentina, el importe de las sanciones pecuniarias impuestas por infracción de la normativa laboral, cuyo cumplimiento controla la inspección del trabajo, se destinan a la mejora de los servicios de la inspección del trabajo.¹⁹

En Uruguay, su legislación otorga a los inspectores, amplias facultades para controlar las condiciones de vida de los trabajadores agrícolas y sus familias. Los inspectores del trabajo están facultados para imponer multas a los empleadores que infringen disposiciones similares en que se preceptúa la obligación de proporcionar alimentación al cónyuge, hijos y padres del trabajador; la prohibición de utilizar la vivienda como depósito; la obligación de fomentar la escolarización de los niños y facilita su concurrencia a la escuela, así como la obligación de permitir la permanencia en el establecimiento del trabajador despedido o de algún miembro de su familia en caso de enfermedad.²⁰

Un punto que sobresale en el análisis es el deber de alertar a las autoridades competentes de cualquier defecto o abuso no recogido por las disposiciones legales existentes, debido a que tiene un doble carácter:

El primero es que amplía la protección del trabajador por encima de la competencia de la inspección del trabajo, llevando esta protección a rubros de otras áreas jurídicas: por ejemplo, la penal, cuando el trabajador está siendo víctima de un delito, como, la esclavitud de un trabajador, o la explotación infantil.

El segundo se refiere a la posibilidad de ampliar la competencia de la inspección del trabajo, al determinar necesidades que las visitas detectan y que debieran ser parte de la protección del trabajador y no se encuentran

reguladas dentro de la normativa laboral; por ejemplo, ampliación de la protección a teletrabajadores, o la protección de riesgos psicosociales, cuando la legislación nacional aún no los contempla.

En ese sentido, resulta interesante el trabajo de Colombia, que recomienda en su «Manual del Inspector de Trabajo» que en las actas de las visitas de inspección se comuniquen las observaciones e indicaciones necesarias para que la unidad especial de inspección, vigilancia y control del trabajo pueda disponer de elementos útiles para mejorar las disposiciones legales existentes.²¹ De la misma forma, la inspección de trabajo en Colombia, de conformidad con el contenido del numeral 4 del artículo 3o. de la Ley 1610 de 2013, determina el mejoramiento de la normatividad laboral mediante la implementación de iniciativas que permitan superar los vacíos y las deficiencias procedimentales que se presentan en la aplicación de las disposiciones legales vigentes.

C. Generación de la información

Esta función va encaminada a la generación de datos estadísticos y su difusión. En el comparativo se encontró que la información que se genera sigue los lineamientos que establecen los artículos 20 y 21 del Convenio 89 de la OIT sobre dos líneas principales: la primera tiene que ver directamente con la cantidad de riesgos de trabajo que ocurren en un periodo específico. Esta información sirve para elaborar estadísticas de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales por año y generar estrategias y planes de acción para su prevención. La segunda es sobre la labor de los servicios de inspección que estén bajo su control.

4. Estructura

Acorde a lo establecido en los convenios 81 y 129 de la OIT, los miembros se obligan a mantener “un sistema de inspección del trabajo”. Se trata de una autoridad laboral representada por funcionarios públicos que son los inspectores, quienes realizan las funciones establecidas en la ley de forma autónoma o en coordinación con agentes o representantes de las organizaciones profesionales, cuya acción completa la de los funcionarios públicos.

Al respecto, el artículo 5 del Convenio 81 de la OIT dispone que

La autoridad competente deberá adoptar las medidas pertinentes para fomentar:

- a) La cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones, públicas o privadas, que ejerzan actividades similares;
- b) La colaboración de los funcionarios de la inspección con los empleadores y trabajadores o sus organizaciones.²²

En ese sentido, la estructura de los sistemas de la inspección del trabajo en los países analizados es la siguiente:

A. Argentina

En la República Argentina, desde 1984, cada uno de los veintidos estados provinciales (exceptuando la provincia de Jujuy) organiza y realiza de manera autónoma la fiscalización del cumplimiento de la normativa laboral. Cada una de las administraciones provinciales del trabajo tiene su propio cuerpo de inspectores y administrativos dedicados a esta tarea, y presentan, a su vez, perfiles diversos en la forma de llevar a cabo las actividades de inspección. Cabe remarcar que la legislación vigente en materia de inspección del trabajo varía en cada uno de los estados provinciales, y los procesos de inspección existentes difieren de acuerdo a cada una de las realidades provinciales.²³ Las provincias poseen en sus respectivos ámbitos institucionales estructuras administrativas que tienen a su cargo las actividades de investigación, resultando competente para fiscalizar condiciones generales del trabajo, cumplimiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo y normas de los convenios colectivos de trabajo.²⁴

B. Colombia

El Ministerio del Trabajo —de conformidad con el contenido del artículo 115 de la Constitución Política de Colombia— es un órgano de la administración pública dependiente del Poder Ejecutivo. La inspección de trabajo en Colombia depende de la Unidad Especial de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo del citado Ministerio, adscrita al Despacho del Viceministro de Relaciones Laborales. Dicha Unidad dispone de 32 direcciones territoriales (una en cada departamento, pero algunas con jurisdicción en municipios de otros departamentos, por razones de eficiencia administrativa), dos oficinas especiales (creadas por el Ministerio en ciudades diferentes a las capitales departamentales, cuando así lo ameriten las condiciones políticas, económicas y sociales), y las inspecciones de trabajo. Las direcciones territoriales del Ministerio de la Protección Social tienen sede en las capitales de los departamentos²⁵ y reportan administrativamente a la Unidad Especial de Inspección, Vigilancia y Control.²⁶

C. Costa Rica

La Dirección Nacional de Inspección de Trabajo forma parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y es la única de las ocho direcciones que se encuentra descentralizada.

El artículo 6 del Reglamento de Organización y de Servicios de la Inspección de Trabajo hace referencia a la estructura organizacional de la Dirección Nacional de la Inspección Trabajo, que está compuesta de la siguiente manera:

- a) Un Director Nacional.
- b) Las Oficinas Regionales, a cargo de los respectivos Jefes Regionales.
- c) La Asesoría Legal, que estará bajo la responsabilidad del Coordinador que se designe.
- d) La Asesoría de Gestión, a cargo del respectivo Coordinador.
- e) Las Oficinas Provisionales y Cantonales, a cargo de los correspondientes Coordinadores.
- f) El Consejo Técnico Consultivo Nacional y los Consejos Técnicos Consultivos Regionales; que funcionarán como órganos adscritos a la Inspección de Trabajo y de las Oficinas Regionales respectivamente.
- g) Los inspectores de trabajo.²⁷

D. México

En México existe una Inspección del Trabajo federal y una local. La competencia federal o local se determina desde la propia Constitución, donde se enlistan las ramas industriales y de servicios de mayor importancia para el país que estarán sujetas a la aplicación de justicia federal y de la misma forma a la inspección del trabajo federal, el resto será de competencia local.

Al respecto, el Reglamento General de la Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones señala en su artículo 21 que las autoridades del trabajo pueden llevar a cabo inspecciones de determinación de competencia administrativa, para establecer si un centro de trabajo debe estar sujeto a la vigilancia de la autoridad del trabajo federal o local.

De conformidad con el artículo 545 de la Ley Federal del Trabajo, la inspección de trabajo a nivel federal está conformada por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (DGIFT), que forma parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), y a su vez ésta forma parte del gobierno y pertenece al Poder Ejecutivo federal. La STPS tiene 32 delegaciones federales del trabajo; es decir, una por cada entidad federativa del país y éstas tienen su respectiva área encargada de la inspección del trabajo con competencia federal.

Por su parte, la inspección del trabajo a nivel local cuenta con su respectiva Dirección, que depende del gobierno cada uno de los 32 estados.

Este es un motivo más por el cual México no ha ratificado los convenios de la OIT. El artículo 4 del Convenio 81 dispone:

1. Siempre que sea compatible con la práctica administrativa del Miembro, la inspección del trabajo deberá estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central.

2. En el caso de un Estado federal, el término autoridad central podrá significar una autoridad federal o una autoridad central de una entidad confederada.²⁸

Como se advirtió en el inciso d), México cuenta con inspección del trabajo federal, pero también 32 locales, completamente independientes de la inspección central.

E. Uruguay

La Inspección General del Trabajo y de Seguridad Social es de carácter federal y depende directamente del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, pero para llevar a cabo sus actividades en todo el territorio, los servicios inspectivos de trabajo se organizan por departamento y por regiones en toda la república de Uruguay. Estas dependerán en todo momento del Inspector General del Trabajo y de la Seguridad Social, y al mando de cada una de los departamentos o regiones estará un inspector jefe.²⁹ Uruguay se divide en cinco regiones y diecinueve departamentos.³⁰

Por lo que respecta a la organización estructural de la unidad de Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social, primeramente, se encuentra encabezada por el titular de la inspección, una asesoría técnica, cuatro divisiones: División Registro de la Inspección General del Trabajo, y de la Seguridad Social; División Jurídica; División de Condiciones Generales de Trabajo y la División de Condiciones Ambientales; y tres departamentos: Departamento de Administración; Departamento de Coordinación y Supervisión Inspectiva de Condiciones Generales de Trabajo (CGT), y el Departamento de Coordinación y Supervisión Inspectiva de Condiciones Ambientales de trabajo (CAT).³¹

Un punto sumamente importante en la estructura de la inspección del trabajo, no es sólo cómo se organiza, sino la cantidad y formación de los inspectores de trabajo. El artículo 10 del Convenio 81 señala:

El número de inspectores del trabajo será suficiente para garantizar el desempeño efectivo de las funciones del servicio de inspección, y se determinará teniendo debidamente en cuenta:

- (a) la importancia de las funciones que tengan que desempeñar los inspectores, particularmente:
- (i) el número, naturaleza, importancia y situación de los establecimientos sujetos a inspección;
- (ii) el número y las categorías de trabajadores empleados en tales establecimientos;
- (iii) el número y complejidad de las disposiciones legales por cuya aplicación deba velarse;
- (b) los medios materiales puestos a disposición de los inspectores; y
- (c) las condiciones prácticas en que deberán realizarse las visitas de inspección para que sean eficaces.³²

Sobre el tema se puede observar en la tabla 4, que los inspectores por país no son suficientes, tanto si se toman en cuenta las empresas por país como la cantidad de PEA.

TABLA 4
Inspectores del trabajo por país 2016

<i>Países</i>	<i>Cantidad de inspectores</i>
Argentina	440
Costa Rica	100
Colombia	904
México	926
Uruguay	113

Elaboración personal a partir de datos nacionales proporcionados por los ministerios del trabajo.³³

Los convenios alusivos a la inspección del trabajo señalan que los inspectores deben ser funcionarios públicos con estabilidad en el empleo garantizada e independiente de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida.

Este es un punto también decisivo para la no ratificación de los convenios por parte de México, ya que los inspectores son funcionarios públicos sin estabilidad laboral. En el resto de los países analizados los

inspectores sí cuentan con estabilidad laboral. El último punto a resaltar en cuanto a la estructura es el señalado por el artículo 5 del Convenio 81:

La autoridad competente deberá adoptar las medidas pertinentes para fomentar:

(a) la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones, públicas o privadas, que ejerzan actividades similares;

(b) la colaboración de los funcionarios de la inspección con los empleadores y trabajadores o sus organizaciones.³⁴

Sobre el particular, se puede puntualizar que:

En Argentina, las comunidades autónomas pueden habilitar a funcionarios técnicos como colaboradores de la inspección en materia de prevención de riesgos laborales; en Colombia, el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo involucra tanto a empresas privadas como del sector público en la prevención y defensa de riesgos laborales físicos y psicosociales, y el parágrafo 2o. del artículo 3o. de la Ley 1610 de 2013 determina que los funcionarios del Ministerio del Trabajo podrán solicitar para el ejercicio de sus funciones, la colaboración de otras entidades públicas; en Costa Rica, el Consejo Técnico Consultivo Nacional y los consejos técnicos consultivos regionales, que funcionarán como órganos adscritos a la Inspección de Trabajo y de las oficinas regionales, respectivamente, y en México, existen comisiones tripartitas en las empresas encargadas de supervisar las cuestiones de seguridad e higiene en el trabajo.

5. Inspecciones

Los convenios de la OIT señalan que los establecimientos se deberán inspeccionar con la frecuencia y el esmero que sean necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes. De esa forma cada país determina la frecuencia y el tipo de inspecciones que se llevarán a cabo, siendo las principales: a petición de parte, de oficio o espontáneas, y para control de temas específicos, como el trabajo infantil o migrantes irregulares, etcétera.

De esta forma, encontramos que los países en estudio realizaron en 2016 la siguiente cantidad de inspecciones:

TABLA 5.
Inspecciones de trabajo por país realizadas en 2015 conforme ILOSTAT

<i>Países</i>	<i>Núm. de inspecciones</i>
Argentina	133,623
Costa Rica	22*
Colombia	10,458
México	128,864
Uruguay	17,002**

Elaboración personal a partir de datos nacionales proporcionados por los Ministerios del Trabajo³⁵ y ILOSTAT

* Limitada a inspecciones físicas.

** Conforme a datos nacionales.

El Convenio 81 de la OIT señala en su artículo 12 que:

Los inspectores del trabajo que acrediten debidamente su identidad estarán autorizados: a) para entrar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección;³⁶

Éste es uno más de los motivos principales por los cuales México no ha ratificado dicho convenio, en virtud de que su legislación interna contempla las notificaciones a los patrones, con una antelación veinticuatro horas previas a la visita.

Los tipos de inspecciones que se registran en los países analizados tienden a ser de oficio o por denuncia, contando con ciertas peculiaridades al momento de realizarlas, por ejemplo:

En México existen dos tipos de inspecciones de acuerdo con el Reglamento General de inspección del Trabajo, clasificándolas en inspecciones ordinarias y extraordinarias. Las inspecciones ordinarias pueden ser de tres tipos:

a) Inspecciones iniciales. Se realizan por primera vez a los centros de trabajo, o por ampliación o modificación de éstos.

b) Inspecciones periódicas. Se efectúan con intervalos de doce meses.

c) Inspecciones de comprobación. Las que se realizan cuando se requiere constatar el cumplimiento de las medidas u órdenes en materia de seguridad de higiene, dictadas previamente por las autoridades del trabajo.

Las inspecciones extraordinarias proceden cuando las autoridades del trabajo tengan conocimiento por cualquier conducto de posibles violaciones a la legislación laboral.³⁷

En Uruguay se pueden originar de tres maneras:

a) Operativo por rubro. La orden para realizarla corre a cargo del inspector general conforme a las inspecciones calendarizadas en el año, dependiendo de la actividad a la que se dedique la fuente de trabajo.

b) Segundo, de oficio o zona. Los inspectores del trabajo tienen la facultad de poder realizar inspecciones en sus zonas previamente establecidas por iniciativa propia en supuestos donde se observe una notoria falta a la legislación laboral,

c) Por denuncia, siendo totalmente anónima, y en donde los trabajadores directamente pueden presentarla para iniciar el procedimiento.³⁸

Por cuanto en Argentina existen dos procedimientos fundamentales utilizados por la inspección de trabajo para verificar el cumplimiento de la regulación laboral; el primero, mediante visitas físicas a los centros y lugares de trabajo, en este supuesto se requieren todos los documentos necesarios para verificar que se encuentren en orden; asimismo, se procederá a la inspección ocular de las instalaciones. Por cuanto al segundo, los hechos son comprobados mediante comparecencia de la empresa o de los trabajadores ante el funcionario inspector en la oficina pública que se designe, o bien a través del examen de la documentación obrante en el expediente.

En Costa Rica según el Manual de Procedimientos de la Inspección de Trabajo se califican de tres maneras:

a) Por su origen: se desarrolla mediante la denuncia ante la inspección de trabajo; los trabajadores pueden iniciar una inspección personalmente en las oficinas, por vía telefónica o de forma anónima.

b) Por su carácter: procura convencer al patrón de que corrija las infracciones encontradas antes de proceder ante un tribunal de trabajo; asimismo, identifica las zonas con mayor incidencia de infracciones, con el fin de construir, verificar o adecuar los indicadores para orientar o reorientar la gestión.

c) Por su cobertura: se dividen en dos clases: visita exhaustivas y focalizadas. La primera de ellas consiste en detectar las infracciones que se pueden llegar a dar en un centro de trabajo, y la segunda, que a partir de estudios previos de vulnerabilidad e infraccionalidad laborales en los distintos sectores se emplea un procedimiento.³⁹

En Colombia, para el control de las normas laborales la inspección del trabajo puede realizarse a petición de parte o de oficio, de conformidad con lo establecido en artículo 6 de la Ley 1610 de 2013. Dichas inspecciones podrán versar sobre las condiciones de seguridad, higiene, prevención de riesgos y control de la normatividad que se requiera en el marco legal del país.⁴⁰

Por su parte Argentina tiene inspectores encargados del control de trabajo infantil, con formación específica para ello. En Costa Rica y Uruguay se prevé la asistencia de la fuerza pública para el cumplimiento de las inspecciones del trabajo y resguardar la integridad física de los inspectores.

Como se mencionó, en México el inspector deberá notificar su presencia al empleador o a su representante para el desarrollo de una inspección, aunque sea solo documental. En resumen, las inspecciones nacionales se pueden dividir acorde a la clasificación que establece la OIT, como se aprecia en la siguiente tabla:

TABLA 6
Tipos de inspecciones en países seleccionados

<i>Tipo de inspección</i>	<i>Descripción general</i>	<i>País</i>	<i>Denominación nacional</i>
Rutinarias	Son las inspecciones realizadas para verificar el cumplimiento de las disposiciones laborales y de seguridad social en los establecimientos laborales ⁴¹	Costa Rica	De oficio
		México	Ordinarias
		Uruguay	Operativo por rubro
		Colombia	Visitas administrativas
		Argentina	Acción de rutina
Requerimiento	Son visitas para resolver un problema relativo a la aplicación del texto legal, la prevención de un peligro, el ejercicio del derecho de asociación o para dar una opinión acerca del diseño de un taller o la planificación de servicios sociales o, de nuevo, para investigar la queja de un trabajador. ⁴²	Costa Rica	A petición de parte
		México	De supervisión
		Uruguay	Por denuncia
		Colombia	Por queja o por información del funcionario público
		Argentina	Denuncias
Emergencia	Es el tipo de visita necesaria, derivada de eventos que requieren que los inspectores estén en el lugar inmediatamente ⁴³	Costa Rica	Focalizada
		México	Extraordinaria
		Uruguay	De oficio o zona

Elaboración personal a partir de datos de la OIT y legislación nacional.⁴⁴

6. Seguridad social

De forma general, se puede señalar en que en todos los países analizados la inspección del trabajo tiene como función en materia de seguridad social:

- a) Corroborar que los trabajadores se encuentren debidamente registrados ante una institución de seguridad social para que puedan recibir los beneficios correspondientes. Esto significa que las fechas de ingreso y el monto del salario sean las reales.
- b) Controlar que se cumplan las normas de seguridad e higiene en el trabajo para evitar que se presenten riesgos de trabajo, incluyendo el cierre inmediato del centro de trabajo si a juicio del inspector se considera que los trabajadores se encuentran en peligro inminente.

Por otro lado, aunque las normas que regulan la inspección del trabajo indican de manera general que los inspectores tienen facultades para verificar el cumplimiento de las leyes de seguridad social, la realidad enseña

que no se incluye normativa para controlar más allá de las prestaciones otorgadas por los seguros de riesgos de trabajo, maternidad y salud.

De hecho, hay legislaciones, como la mexicana, donde expresamente se establece que la materia de pensiones y prestaciones sociales no es competencia de la inspección del trabajo.⁴⁵

IV. LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y LA EJECUCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES

Como se ha podido observar en cada una de las categorías de análisis anteriores, las normas objetivas y sustantivas que regulan los derechos de los trabajadores no sólo establecen los derechos de los trabajadores, sino los mecanismos procesales para hacerlos valer ante un juez, y, por lo tanto, hacer justicia; es decir, hacer exigibles los derechos.

En Latinoamérica, en materia laboral la aplicabilidad del derecho se encomienda a los sistemas judiciales, a algunas autoridades, como las instituciones de seguridad social, que también cuentan con sus propios mecanismos de vigilancia y control y, por supuesto, a la inspección del trabajo.

En ese orden de ideas, la inspección del trabajo es el principal instrumento de “externalización de la aplicación del derecho”,⁴⁶ en específico en la aplicabilidad de los derechos sociales.

En palabras del doctor Becker:

En derecho laboral, se han desarrollado técnicas especiales para el cumplimiento de los derechos sociales; nuevamente, pueden variar de acuerdo con el sistema legal respectivo. Esto incluye, en primer lugar, la externalización del proceso de aplicación de la ley, es decir, la dislocación de este último de la relación laboral o, respectivamente, del “caso general” de ejecución por parte del empleado mismo, y la transferencia a las autoridades públicas. Esto se basa en la noción de que la aplicación de (determinados) derechos sociales no solo beneficia al individuo, sino también al interés general.⁴⁷

En América Latina y el Caribe la inspección del trabajo se ha constituido como una herramienta para la disminución del trabajo informal; reducción de la explotación infantil; cumplimiento de derechos sindicales; cumplimiento de normas de seguridad social, etcétera “a través de la cultura del cumplimiento, la difusión de la normativa y sensibilizando a los actores hacia el cumplimiento o en otros casos dando facilidades para hacerlo”.⁴⁸

A pesar de lo anterior, debe decirse que existen algunos problemas de carácter administrativo que no permiten que la inspección del trabajo funcione de manera correcta; dentro de éstos está el déficit de inspectores y su falta de capacitación, así como que “generalmente la inspección está concentrada en zonas urbanas, en el sector formal y atendiendo demandas de los trabajadores asalariados, dejando de lado muchas veces la atención de los trabajadores en zonas rurales o de difícil acceso”.⁴⁹

V. CONCLUSIONES

La historia de la inspección del trabajo inicia con la protección del Estado a los trabajadores frente al patrón y con la separación de la función del juez en dos personas: la primera como juzgador en la solución de conflictos entre particulares, y la segunda como autoridad del Estado que asesora y controla la aplicación del derecho laboral y sanciona el incumplimiento de las normas laborales.

En Latinoamérica, dieciocho países han ratificado el Convenio 81, y once el 129. Argentina, Costa Rica, Colombia, Uruguay son parte de ellos, y México, a pesar de que no los ha ratificado por contravenir su legislación nacional, demuestran la importancia que la inspección del trabajo tiene en la aplicación de sus leyes sociales.

El derecho comparado del marco jurídico de la inspección de trabajo en estos cinco países arroja que tienen grandes similitudes en cuanto a:

¾ Todos los países (salvo México) tienen ratificados los dos convenios principales de la inspección del trabajo de la OIT.

¾ Todos los países sustentan la inspección del trabajo desde su ley máxima: La constitución y aunque se cuentan con algunas disposiciones en las leyes reglamentarias de las constituciones, la norma que verdaderamente les da origen son de carácter administrativo: decretos o reglamentos.

En cuanto a las funciones, el comparativo arroja que los 5 países analizados tienen en su legislación las siguientes funciones de la inspección del trabajo: control, sanción, prevención y asesoramiento, generación de información y poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias.

De este estudio se puede deducir, que de un lado la inspección del trabajo es un instrumento eficaz de externalización en la aplicabilidad de los derechos laborales y de seguridad social de los trabajadores, que coadyuva en el cumplimiento del derecho.

De otro lado la problemática que aqueja la inspección del trabajo en la mayoría de los países reduce su potencial. Los principales problemas detectados son: la corrupción; la falta de recursos humanos y materiales para el desempeño de sus funciones y capacitación especializada en áreas específicas; fallas en los diseños de la inspección del trabajo; y limitaciones en el ámbito de competencia, por ejemplo, en trabajo informal o la ubicación geográfica de los centros de trabajo.

REFERENCIAS

- ARGENTINA-MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Indicadores generales*, disponible en: <http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/bel/belDisplay.asp?idSeccion=1&idSubseccion=1&idSubseccion2=1>.
- BESUNSÁN, Graciela, *Regulaciones laborales, calidad de los empleos y modelos de inspección: México en el contexto latinoamericano*, Naciones Unidas, 2008.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA , *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, La dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento*, CEPAL, 2017, disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42001/1/S1700477_es.pdf.
- CONSEJO DE MINISTROS DE TRABAJO DE CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA, San José, Costa Rica, 5 de abril de 2013, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-americas/-/-roma/-/-srosan_jose/documents/publication/wcms_216221.pdf.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones*, México, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5348879&fecha=17/06/2014.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE IMPRESIONES Y PUBLICACIONES OFICIALES, *Decreto 680/977 Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social. Seguridad Laboral. Higiene Ocupacional*, Uruguay, disponible en: <https://www impo.com.uy/bases/decretos/680-1977.ID:312274>.
- GESELLSCHAFT FÜR RECHTSVERGLEICHUNG,” Das Recht und seine Durchsetzung”, 36 Tagung für rechtsvergleichung vom 14 bis, 16 september 2017, in der universität Basel
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Cómo se hace la ENOE. Métodos y procedimientos*, México, 2007, disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/enoe/ENOE_como_se_hace_la_ENOE1.pdf.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, *Regiones*, Uruguay, 2017, disponible en: <https://www.mef.gub.uy/10101/8/areas/regiones.html#>.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Inspección del Trabajo en la Argentina*, p. 7, disponible en: http://trabajo.gob.ar/downloads/biblioteca_estadisticas/inspeccion98.pdf.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Inspecciones*, Uruguay, 2008, disponible en: <https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/inspecciones>.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Manual de Procedimiento de la Inspección de Trabajo*, Costa Rica, disponible en: <http://www.mtss.go.cr/elministerio/estructura/direccion-nacional-inspeccion/Manual%20de%20procedimientos%20legales%20DNI.pdf>.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Organigrama*, Uruguay, disponible en: https://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=fa0b3105-ff02-4019-9d3739f8c3e71640&groupId=11515.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Perfil de la inspección del Trabajo*, Argentina, 2011, disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/inspeccion/perfil_01-2011.pdf. Molina, Carlos Ernesto, "La inspección del trabajo en Colombia", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 6, enero-junio de 2008.

OIT- FORLAC, *Tendencias de la inspección del trabajo frente a la formalización: experiencias de América Latina y el Caribe*, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-americas/-/-ro-lima/documents/publication/wcms_370261.pdf.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador*, disponible en: <http://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Decisión 584, en sustitución de la Decisión 547, Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo*, disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/JUNAC/Decisiones/DEC584s.asp>

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, disponible en: <http://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Declaración sociolaboral del Mercosur*, disponible en: http://www.sice.oas.org/labor/MERCOSUR_Sociolab.pdf.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO , *Inspección del Trabajo, Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133): tercer punto del orden del día: informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones*, Ginebra, 2006.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OIT: *52 Millones de trabajadores en el campo en América Latina y el Caribe*, disponible en: http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_532477/lang--es/index.htm.

PRESIDENCIA, *Ley No. 1610 del 2013*, Colombia, disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201610%20DEL%2002%20DE%20ENERO%20DE%202013.pdf>.

NOTAS

1 Organización Internacional del Trabajo, *Inspección del trabajo: lo que es y lo que hace*, Ginebra, OIT, 2011, p. 12.

2 Besunsán, Graciela, *Regulaciones laborales, calidad de los empleos y modelos de inspección: México en el contexto latinoamericano*, Naciones Unidas, 2008, p. 14.

3 Argentina-Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Proyecciones nacionales*, disponible en: http://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=24&id_tema_3=84. Costa Rica-Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Estimaciones y proyecciones de población*, disponible en: <http://www.inec.go.cr/poblacion/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion>. Colombia -DANE, *Población proyectada de Colombia*, Colombia, disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/CP_empleo_jun_17.pdf. México- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*, población de 15 años y más de edad, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encogares/regulares/enoef/>. Uruguay - Instituto Nacional de Estadística, *Indicadores demográficos*, disponible en: <http://www.ine.gub.uy/web/guest/indicadoresdemograficos1>.

- 4 Comisión Económica para América Latina, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, La dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento*, CEPAL, 2017, p. 197, disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42001/1/S1700477_es.pdf.
- 5 Argentina-Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, *Indicadores generales*, disponible en: <http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/bel/belDisplay.asp?idSeccion=1&idSubseccion=1&idSubseccion2=1>. Costa Rica- Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Resultados Encuesta Continua de Empleo segundo trimestre 2017*, disponible en: <http://www.inec.go.cr/noticia/disminuyo-desempleo-cerca-de-un-punto>. Colombia -DANE, *Indicadores del mercado laboral (IML)*, disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/CP_empleo_jun_17.pdf. México- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Empleo y ocupación*, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/empleo/>. Uruguay- Instituto Nacional de Estadística, Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta Continua de Hogares mayo 2017*, disponible en: <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/ECH+Mayo+2017/e9a67abd-24b0-487a-b6f1-5a848b01bf0>.
- 6 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Cómo se hace la ENOE. Métodos y procedimientos*, México, 2007, disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/enoe/ENOE_como_se_hace_la_ENOE1.pdf.
- 7 Organización Internacional del Trabajo, *Inspección del trabajo. Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133): tercer punto del orden del día: informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones*, Ginebra, 2006, p. 4.
- 8 Organización Internacional de Trabajo, *Ratificación del C081-Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y Ratificación del C129-Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)*, disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312226 y http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312274.
- 9 Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador, disponible en: <http://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>.
- 10 Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, disponible en: <http://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>
- 11 Declaración sociolaboral del Mercosur, disponible en: http://www.sice.oas.org/labor/MERCOSUR_Sociolab.pdf.
- 12 Idem.
- 13 Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana, San José, Costa Rica, 5 de abril de 2013, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-americas/-/-ro-lima/-/-sro_san_jose/documents/publication/wcms_216221.pdf.
- 14 Decisión 584, en sustitución de la Decisión 547, Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/JUNAC/Decisiones/DEC584s.asp>.
- 15 Idem.
- 16 Artículo 3 del Convenio 81 de la OIT.
- 17 Por ejemplo, en México, de septiembre a diciembre de 2015 la Secretaría del Trabajo y Previsión Social realizó 21,149 inspecciones laborales para prevenir conductas de hostigamiento y acoso laboral, en beneficio de 557,626 trabajadores, y 163 personas se capacitaron para formarse como promotores mediante el curso en línea Prevención de Adicciones en el Ámbito Laboral.
- 18 Convenio sobre la Inspección del Trabajo número 81.
- 19 Artículo 34 de la Ley 25.877.
- 20 OIT, Inspección del Trabajo, Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133): tercer punto del orden del día: informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones, Ginebra, 2006, pp. 23 y 61.
- 21 Ibidem, p. 50.
- 22 Convenio sobre la Inspección del Trabajo número 81.
- 23 Ministerio de Trabajo y seguridad social, *Inspección del trabajo en la Argentina*, p. 7, disponible en: http://trabajo.gob.ar/downloads/biblioteca_estadisticas/inspeccion98.pdf.
- 24 Ministerio de Trabajo y seguridad social, *Perfil de la inspección del trabajo*, Buenos Aires, 2011, disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/inspeccion/perfil_01-2011.pdf.
- 25 El departamento es la unidad territorial y político-administrativa del Estado colombiano.

- 26 Molina, Carlos Ernesto, "La inspección del trabajo en Colombia", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 6, enero-junio de 2008, p. 67.

27 Organización Internacional del Trabajo, *Reglamento de Organización y de Servicios de la Inspección de Trabajo*, disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/897/Decreto%20N%2028578-MTSS.pdf>.

28 Convenio sobre la Inspección del Trabajo 81.

29 Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales , *Decreto 680/977 Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social. Seguridad Laboral. Higiene Ocupacional*, Uruguay, disponible en: <https://www.imo.com.uy/bases/decretos/680-1977>.

30 Ministerio de Economía y Finanzas, *Regiones*, Uruguay, 2017, disponible en: <https://www.mef.gub.uy/10101/8/areas/regiones.html#>.

31 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Organigrama*, Uruguay, disponible en: https://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=fa0b3105-f02-4019-9d3739f8c3e71640&groupId=11515.

32 Convenio sobre la Inspección del Trabajo número 81.

33 Argentina: Ministerio de Trabajo, Empleo y seguridad social, Presidencia de la Nación, *Listado de inspectores*, disponible en: http://www.trabajo.gob.ar/fiscalizacion/inspectores/?id_seccion=700. Colombia: Ministerio de Trabajo, *Estudio de la OCDE sobre Mercados Laborales y Políticas Sociales: Colombia 2016. Evaluación y recomendaciones*, disponible en: http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/200428/Estudio+OECD+sobre+Mercados+Laborales+y+Politicas+sociales_Colombia2016.pdf/1e434624-f413-9155-8688-947c0656ef0f. Costa Rica: México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Cuarto Informe de labores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social*, p. 113, disponible en: <https://www.gob.mx/stps/documentos/4to-informe-de-labores-de-la-secretaria-del-trabajo-y-prevision-social-2015-2016>. Uruguay: Ministerio de Trabajo y seguridad Social, *Estudios sobre Trabajo y Seguridad Social*, Uruguay, p. 86, disponible en: https://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=cf6ff492-ffee-49c3-89befd3fb96ec895&groupId=11515.

34 Convenio sobre la Inspección del Trabajo 81.

35 Argentina: Colombia: Costa Rica: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Memorial Institucional*, p.117, disponible en: http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/memorias/Memoria_Institucional_2016.pdf. México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Cuarto Informe de labores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social*, disponible en: <https://www.gob.mx/stps/documentos/4to-informe-de-labores-de-la-secretaria-del-trabajo-y-prevision-social-2015-2016>. Uruguay: Ministerio de Trabajo y seguridad Social, *Estudios sobre Trabajo y Seguridad Social*, Uruguay, p. 86, disponible en: https://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=cf6ff492-ffee-49c3-89befd3fb96ec895&groupId=11515.

36 Convenio sobre la Inspección del Trabajo número 81.

37 Diario Oficial de la Federación, Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones, México, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5348879&fec_ha=17/06/2014.

38 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Inspecciones*, Uruguay, 2008, disponible en: <https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/inspecciones>.

39 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Manual de Procedimiento de la Inspección de Trabajo*, San José, disponible en: <http://www.mtss.go.cr/elministerio/estructura/direccion-nacional-inspeccion/Manual%20de%20procedimientos%20legales%20DNI.pdf>.

40 Presidencia, *Ley No. 1610 del 2013*, Colombia, disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201610%20DEL%2002%20DE%20ENERO%20DE%202013.pdf>.

41 Organización Internacional del Trabajo, op. cit., p. 26.

42 Idem.

43 Idem

44 Idem.

45 Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Cuarto Informe de labores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social*, p. 38, disponible en: <https://www.gob.mx/stps/documentos/4to-informe-de-labores-de-la-secretaria-del-trabajo-y-prevision-social-2015-2016>, Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2017.

46 La externalización de la aplicación de la ley significa que se transfiere la aplicabilidad de (algunos) derechos sociales de la relación laboral y el “caso normal” que son no sólo de interés individual, sino también de interés público.

47 Traducción personal a partir de Becker, Ulrich, Gesellschaft für rechtsvergleichung, “Das Recht und seine Durchsetzung”, 36 Tagung für rechtsvergleichung vom 14 bis 16 september 2017, in der Universität Basel, p. 17.

48 OIT- FORLAC, Tendencias de la inspección del trabajo frente a la formalización: experiencias de América Latina y el Caribe, p. 8, disponible en: http://www.ilo.org/wcms5/groups/public/-/-americas/-/-ro-lima/documents/publication/wcms_370261.pdf.

49 Ibidem, p. 3.

INFORMACIÓN ADICIONAL

SUMARIO: I. Introducción. II. Inspección del trabajo. III. Derecho comparado de la inspección del trabajo en cinco países latinoamericanos. IV. La inspección del trabajo y la ejecución de los derechos laborales y de seguridad social de los trabajadores. V. Conclusiones. VI. Fuentes de investigación.