

## ESTIMACIONES RESPECTO DEL NUEVO REGLAMENTO DE INSPECCIÓN

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

La inspección y vigilancia del desempeño del trabajo ha adquirido tal importancia que de las simples reglas administrativas que durante largos años prevalecieron, en la actualidad son reglas técnicas las que predominan en esta función accesoria del derecho del trabajo. La convicción de que resultaba necesario atender a modernas funciones y diversas responsabilidades en las cuales se venía incurriendo cada vez con mayor frecuencia, obligó a las autoridades laborales a la extensión de lo que constituían los núcleos de control ocupacional en dos vertientes, una ante la exigencia de comprender en las inspecciones a los centros industriales y mercantiles, ya no únicamente la vigilancia de las condiciones de trabajo o de las violaciones a las normas legales y contractuales; otra, la revisión de los nuevos sistemas y mecanismos introducidos en las máquinas y equipos, cuya vigilancia mereció asimismo la atención de la autoridad laboral.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social no ha sido ajena a esta preocupación, y si bien es cierto que durante la vigencia de la Ley Federal del Trabajo de 1931 no se otorgó importancia a los métodos de inspección y mucho menos al personal encargado de realizarla, pues las visitas se convirtieron en rutinarias y de poca efectividad, aparte el hecho de que el personal que las llevaba a cabo carecía de la preparación indispensable para entender el progreso industrial y sólo atendía las quejas sindicales o meras observaciones de los trabajadores; a partir de la década de los años sesenta, y más aún, después de la promulgación de la Ley vigente de 1970, dicha dependencia del Ejecutivo Federal ha impulsado la imposición de nuevas reglas en la materia y ha tenido cuidado de su revisión permanente con el fin de actualizarlas y mantenerlas dentro de los cauces que la industrialización moderna demanda.

Tres factores se han tomado en consideración en la reglamentación que se examina: por una parte, la evolución de la situación económica y social, al igual que una interesante política de planeación y programación a generalizar; por otra, una participación más amplia y frecuente de los factores de la producción, capital y trabajo, al haberse comprobado que una intervención más técnica y de mutuo interés tanto para las organizaciones de trabajadores como núcleos empresariales, ayuda a un buen manejo de las revisiones oficiales; y en tercer término, la evolución sufrida por el propio derecho del trabajo, ya no destinada con exclusividad a la protección de los trabajadores y de su ocupación sino al impulso de las relaciones laborales, habida cuenta de la necesidad actual de un permanente entendimiento sobre lo que hoy comprende la función empresarial y la conducta sindical en apoyo a la estabilidad en el empleo, factores ambos que se mantuvieron distanciados por muchos años y que en los años recientes han aceptado la práctica de una colaboración, no subordinada pero sí de preferente atención a sus respectivos intereses.

De ahí también los elementos que integran los tres títulos del Reglamento de Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral (tal su nombre completo), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 6 de julio de 1998. El primero destinado al ámbito de aplicación, el segundo al objetivo y naturaleza legal de las visitas de inspección y el tercero al procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones, no tanto por el interés de un estricto rigor en el cumplimiento de las normas de trabajo sino por el llamado de atención requerido por patronos y trabajadores del conveniente cumplimiento de sus respectivas obligaciones. La inspección se ha constituido hoy en un acto educativo más que impositivo, así como en un método de reflexión más que de castigo por violación a la norma.

La Secretaría, los gobiernos de los estados y el del Distrito Federal cuidarán los aspectos de colaboración, auxilio y unificación de criterios, programas, procedimientos y aplicación de sanciones que permitan la adecuada vigilancia de los preceptos jurídicos en materia de trabajo —señalan los primeros artículos del título inicial— pero además, todas las autoridades federativas consignarán a la Secretaría las presuntas violaciones a la legislación laboral cometidas en sus

respectivas jurisdicciones, para cuya labor formarán padrones de centros de trabajo, programas de inspección y notificación de disposiciones legales por cumplir:

- a) Mediante comunicaciones de advertencia, plazos de ajuste en los casos de incumplimiento de reglas que se adviertan, y atención a las normas de capacitación y adiestramiento de trabajadores
- b) A través de requerimientos administrativos
- c) Por medio de emplazamientos debidamente notificados
- d) El envío de acuerdos específicos adoptados
- e) Resoluciones relacionadas con las visitas de inspección, y
- f) Cualquier otra orden o requerimiento (aa. 1o. a 7o.).

En relación con las obligaciones impuestas a los inspectores es conveniente aclarar que desde la aprobación por la conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, el año de 1947 del Convenio núm. 81 y la Recomendación núm. 81 sobre inspección del trabajo, los Estados miembro de dicha organización (OIT) entre los que se encuentra México, se estimaron como reglas obligatorias de cumplimiento laboral por parte de los inspectores:

- a) Vigilar la protección a los trabajadores de cualquier establecimiento
- b) Otorgar a patronos y trabajadores toda clase de información técnica que éstos requirieran
- c) Al igual que ayuda o asesoramiento si estuvieran en posibilidad de proporcionarlo
- d) No entorpecer el funcionamiento normal de los centros de trabajo y actuar con estricta imparcialidad en el desempeño de sus funciones y
- e) Ofrecer sugerencias o recomendaciones para el mejor cumplimiento de las disposiciones legales.

Nuestra moderna reglamentación impone por su parte la adopción de las siguientes medidas:

- a) Vigilar el cumplimiento de los derechos y obligaciones legales que correspondan tanto a trabajadores como a patronos
- b) Comprobar que los centros de trabajo que inspeccionen cuenten con las autorizaciones oficiales, permisos o certificados de funcionamiento impuestos por la autoridad
- c) Que los trabajadores cuenten con las constancias de habilidad laboral necesarias, expedidas por las autoridades competentes, con el fin de garantizar su salud y seguridad
- d) Acreditar la integración de las comisiones mixtas de trabajadores y patronos que la Ley o los reglamentos dispongan deben integrarse en cada centro de trabajo; y
- e) Exigir a los patronos la presentación de los documentos de operación y funcionamiento debidamente autorizados.

Además, dentro de sus respectivas competencias o especialidades, brindarán a trabajadores y patronos asesoría y atención de carácter técnico, si se les solicita, en materia de condiciones generales de trabajo, disposiciones relacionadas con cuestiones de seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento de los trabajadores y aquellas otras actividades reguladas por la Ley. Toda información técnica será ajena a secretos industriales o comerciales así como a procedimientos de fabricación de que tenga conocimiento la autoridad por razón de funciones legales que le corresponda.

Las inspecciones se practicarán en el lugar ordenado por las autoridades, conforme las instrucciones que reciban los inspectores en cada caso particular y los sistemas en operación. Tratándose de revisiones que requieran un alto grado de preparación por parte del funcionario, la autoridad designará la persona cuya calificación y conocimientos sean los adecuados para realizar el trabajo respectivo. En toda inspección podrán participar los trabajadores cuando éstas correspondan a revisión de utilidades de las empresas, descuentos al fondo nacional para el consumo de los trabajadores, accidentes de trabajo, el trabajo en minas o la revisión de calderas o equipo y recipientes sujetos a presión, con el fin de evitar entrañen peligrosidad (artículos 8o. a 11).

El Convenio de la OIT sobre inspección del trabajo incluye medidas indispensables para una correcta capacitación de los inspecto-

res, independientemente de aquellos conocimientos que ya posean respecto de una determinada actividad, oficio o profesión. De carecer de los conocimientos básicos relacionados con la materia de las inspecciones a realizar, no serán aceptados, sobre todo cuando técnicas y procesos se encuentren sujetos a permanente modificación o adaptación. Se agrega que en ningún momento deberán mostrar interés directo o indirecto en el cumplimiento de sus obligaciones, y en caso de confrontar situaciones imprevistas o existir dudas respecto de una investigación, antes de actuar, deberán acudir a informar de las mismas a la autoridad competente con el propósito de que sea ésta la que disponga lo concerniente.

La organización de las visitas a practicar exige una preparación previa en varios aspectos de administración, pues la forma de llevar a cabo el trabajo puede variar o incluir diversas perspectivas de acción a ejecutar, sobre todo frente a situaciones no contempladas o resoluciones de momento que deben ser atendidas. Por lo anterior, no es recomendable la improvisación por cuanto la eficacia de un control específico depende de la preparación anticipada en el o los actos cuyo desarrollo constituirán la esencia de la inspección. Una buena preparación ahorra tiempo en la ejecución del servicio, permite el mejor aprovechamiento del horario disponible y evita escrúpulos que pueden surgir en la ejecución frente a planteamientos no previstos.

Un plan de trabajo previo siempre es conveniente pues es inexacta la existencia de inspecciones-tipo o de carácter rutinario respecto de las cuales sólo es necesario llenar canevas, formatos o cumplir con determinados instructivos. Es posible que la autoridad simplifique algunas actividades del inspector dotándolo de documentación convenientemente preparada, porque lo importante para ella serán datos precisos o informaciones concretas; pero fuera de estas formas de instrucción previas todo lo demás queda a juicio y sapiencia del inspector. De ahí lo conveniente de su profesionalidad en la materia con la cual se va a enfrentar, de la necesidad de familiarizarse poco a poco con los interlocutores a los cuales habrá de abordar, de conocer posibles problemas que confronte la empresa a inspeccionar, el programa de actividad que deberá seguir, etcétera.

Claro es que habrá de dotarlo de la documentación indispensable en cada visita a practicar. Por regla general, la autoridad lleva un

riguroso y completo registro de todas y cada una de las negociaciones industriales o comerciales en operación, en una región o lugar determinados, por cuyo motivo se forman expedientes particulares donde prácticamente se encuentra la historia de una empresa desde su fundación y posterior funcionamiento. De estos expedientes deberán tomarse las informaciones previas que faciliten el objeto de la visita, pues no es necesario ni conveniente transportar dicha documentación fuera de la oficina o dependencia que la guarde y maneje. Otras formas, gráficas, planos, instructivos de operación, etcétera, los llevará consigo y aprovechará su utilidad y consulta. Consultará asimismo los manuales de operación, equipo o sistemas en uso con el fin de disipar dudas y aplicar adecuadamente sus conocimientos técnicos y científicos. Utilizará, en fin, todos los medios de información útiles para evitar incurrir en errores de apreciación o en formulaciones escritas que puedan resultar equívocas y no ajustadas a los métodos de trabajo u operación de las propias empresas.

Estas reglas se encuentran correctamente señaladas en el capítulo segundo del título segundo del Reglamento. Se indica en los artículos 13 y 14 que la autoridad del trabajo tomará en consideración, al practicar una visita, tres aspectos: uno inicial en aquellos casos en que sea la primera revisión que se haga en un centro de trabajo o cuando existan ampliaciones o nuevos locales en operación; la periodicidad, es decir los plazos que mediarán entre una y otra visita, será de dos meses a lo sumo o menor cuando resulte indispensable realizar evaluaciones respecto de indicaciones ordenadas; el tercero atañe a la comprobación que se haga cuando por la naturaleza de las actividades industriales se hubieren encontrado riesgos que deben ser pronta y puntualmente corregidos.

La autoridad se encuentra facultada para ordenar la práctica de inspecciones extraordinarias a un centro de trabajo en los siguientes casos:

- a) Cuando se tenga conocimiento de posibles violaciones a las disposiciones legales
- b) Si revisada una información rendida por el inspector se aprecian irregularidades no tomadas en cuenta por éste
- c) En caso de siniestros

- d) Si se comprueba la falsedad de la documentación exhibida por los patronos
- e) Al tener conocimiento de inminente peligro para la seguridad o la salud de los trabajadores
- f) Cuando las actas levantadas por el inspector no se ajusten a los requisitos reglamentarios o a las disposiciones jurídicas aplicables; y
- g) Cuando el inspector incurra en conductas irregulares.

Se faculta asimismo a la autoridad a recabar información adicional por medio de exámenes, formularios u otro tipo de verificación análoga.

El procedimiento para la práctica de una visita es el siguiente: el inspector entregará en el centro de trabajo un citatorio con veinticuatro horas de anticipación cuando menos indicando día y hora en la cual se llevará a cabo la diligencia respectiva, el tipo de inspección a realizar y los documentos que deberán ser exhibidos por el patrono o su representante. El día que tenga lugar ésta, el inspector presentará original de la orden de la autoridad para llevar a cabo el acto, identificándose el funcionario que habrá de realizarlo. En la orden de inspección se indicará: el nombre y domicilio del centro de trabajo, el objeto y alcance de la diligencia, su fundamento legal, la posibilidad para el patrono de presentar cualquier motivo justificado de queja u oposición a la práctica de la visita (se le proporcionarán los teléfonos a los cuales pueda dirigirse) y se hará del conocimiento del patrono de los derechos y obligaciones del inspeccionado (artículo 17).

Las autoridades podrán utilizar un sistema de información telefónica que contará con métodos de registro de llamadas y claves específicas. De comprobarse que el empleador ha faltado a la verdad se le aplicarán las sanciones procedentes. Igual extrañamiento se hará cuando impida el acceso del inspector a determinadas áreas del centro de trabajo o no le otorgue las facilidades que éste requiera para la realización de su labor, sean de carácter administrativo o de naturaleza similar.

El inspector levantará acta circunstanciada de la diligencia de inspección con la concurrencia del patrono o su representante y la del

o los representantes de los trabajadores, ante dos testigos de asistencia designados por él. Cualquier oposición patronal se hará constar en la propia acta, pero quedará obligado el inspector a comunicar lo anterior a la autoridad del trabajo; la cual podrá, si lo estima necesario, hacer del conocimiento del Ministerio Público esta irregularidad con el propósito de que actúe según estime procedente y de acuerdo con la ley.

Las comisiones mixtas obrero-patronales existentes en la negociación, formadas conforme lo dispone la Ley del Trabajo o los contratos colectivos, auxiliarán al inspector en caso de solicitarlo. Podrá asimismo contar con el auxilio de expertos en alguna actividad que desconozca de modo aceptable. Los pormenores de la visita, los documentos exhibidos, el examen de testigos con revisión detallada de los interrogatorios formulados, los incidentes que se presenten (administrativos o de otra naturaleza), todo ello formará parte del acta y se incluirá en su redacción, incluyéndose en el texto las transcripciones indispensables. El patrono o su representante podrá formular, antes de finalizar el acto, las observaciones que estime pertinentes, las cuales también se asentarán en las actas o se permitirá las haga por escrito, anexándose el pliego correspondiente; igual concesión se otorgará a los trabajadores. Levantada el acta, el inspector invitará a todas las personas que hubiesen intervenido en la visita a firmarla, y de existir negativa a hacerlo por parte de alguna de ellas, tal circunstancia se hará constar al final del documento.

De encontrar el inspector alguna deficiencia en el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo, ofrecerá las sugerencias procedentes para corregirlas, incluyéndose en el acta cualquier recomendación para constancia de haber formulado la advertencia pertinente. La Secretaría del Trabajo o la autoridad local competente, al revisar tales advertencias, concederá al empleador un plazo prudente para corregir la deficiencia. Regla básica en administración del trabajo es la supervisión del resultado de las visitas de inspección, no sólo para la comprobación del funcionamiento normal de industrias y comercios sino para mantener actualizados todos los reglamentos vigentes, pues de no suceder así todo el objetivo e información obtenida resultaría inútil y bien pronto obsoleta (V. artículos 16 a 27 del Reglamento).

Respecto del título tercero del Reglamento examinado, relacionado con el procedimiento para la aplicación de sanciones tanto al personal de inspección como a los patronos obligados a su cumplimiento, tres capítulos lo integran y comprenden las fases del mismo, las cuales son de carácter general. Por lo anterior interesa conocer previamente el compendio de las responsabilidades que en materia de inspección del trabajo han sido revisadas y sugeridas en el orden internacional. La OIT las ha subdividido en responsabilidades técnicas, jurídicas, económicas y administrativas. Se hace breve referencia a cada una de ellas:

#### *a. Responsabilidades técnicas*

Fundamentalmente las relativas al control de la seguridad e higiene que debe prevalecer en los centros de trabajo. Nadie ignora su función en la realización del trabajo, la complejidad existente hoy en la aplicación y constante aparición de nuevas técnicas. El Convenio 81 de la OIT ya citado las resume con claridad y amplitud; su artículo 17 se encuentra redactado con flexibilidad: los servicios de inspección —se expresa— deberán llevarse a cabo en tal forma que participen en ellos no sólo los sectores obligados (el capital y el trabajo) sino aquellas personas que de un modo u otro puedan intervenir para auxiliar, ilustrar, corregir técnicas y operación de máquinas y equipo. La autoridad, cuando advierta que es de buena fe esa participación, debe aceptarla y conducirla con el objetivo de que constituya el mejor apoyo o auxilio a la actividad del inspector. Éste puede ser todo lo ilustrado que se quiera, pero esa misma complejidad advertida lo inhibe en un momento determinado de formular una apreciación incorrecta; de ahí que deba ser autorizado para el nombramiento de expertos o peritos.

#### *b. Responsabilidades jurídicas*

En este aspecto, el Convenio deja en libertad a los Estados miembro que lo ratifiquen (artículo 27); el fijar estas responsabilidades por el especial interés en los objetivos de toda inspección que asuman las autoridades del trabajo, la peculiaridad propia de los con-

tratos colectivos de trabajo vigentes y las modalidades jurídicas propias de cada país. Se expresa en las consideraciones que al igual que ocurre en algunas naciones, ciertos acuerdos adoptados implican *gentlemen's agreements*. La autoridad puede partir del principio de buena fe al aplicar determinadas sanciones sólo en casos de violaciones manifiestas a la Ley o a los reglamentos, proponiendo en cambio amigables composiciones, así como las adecuadas correcciones.

#### c. Responsabilidades económicas

Éstas pueden presentarse de incurrir los obligados en violaciones manifiestas, no obstante las advertencias o sugerencias que se hagan, tanto por el inspector como por las autoridades competentes. Si se ha dejado dicho que el inspector ante todo debe contemplar una actitud de colaboración y no presentarse en la empresa o negociación "con la espada desenvainada" como en nuestro lenguaje popular se dice, es lógico presuponer que el patrono, sus representantes y los propios trabajadores asuman una conducta prudente y ofrezcan corregir las deficiencias advertidas. Asimismo, examinada el acta levantada y revisados los pormenores del documento y anexos presentados, ésta por regla general hace una llamada de atención previa para evitar la aplicación de cualquier sanción económica. Un extrañamiento a tiempo implica soluciones honorables.

#### d. Responsabilidades administrativas

En varias naciones, así como en México, el propósito fundamental de la autoridad del trabajo al ordenar una inspección es cumplir con el ordenamiento legal y las disposiciones aleatorias respectivas; comprobar el cumplimiento de las convenciones colectivas establecidas en cada centro de trabajo y revisar si las obligaciones impuestas, sean generales o particulares, son respetadas y debidamente atendidas. Por mucho tiempo se tomaron las inspecciones como actuaciones de rutina, no se daba a los inspectores la preparación conveniente y éstos a su vez llevaban a cabo su trabajo en forma elemental, ya fuera llenando instructivos o caneveás, o exigiendo algún estipendio de comprobar alguna irregularidad no esencial.

La falta de personal técnico y profesionalmente preparado (de preferencia con un título legal que lo acreditara) y el pago de un sueldo decoroso que correspondiera a su preparación y conocimientos restó interés e importancia a la función por desempeñar, y condujo a la simple observación de los hechos a comprobar o las acciones a revisar. Por fortuna esta concepción ha variado y no sólo por exigencia internacional sino por conveniencia obrero patronal, las inspecciones ya se toman con mayor rigor y así como el funcionario respeta su investidura y empleo, los patronos también se ajustan a las recomendaciones sugeridas y acatan las órdenes derivadas de las mismas. Por su parte, los trabajadores han tomado interés en la práctica de una inspección y sus representantes están presentes al llevarla a cabo.

A ello se debe que las causales de responsabilidad de los inspectores se encuentren estrictamente fijadas en el Reglamento, y las infracciones en las cuales incurran se encuentren con el objeto de evitar dudas, imprecisiones en la conducta por asumir y conocer los castigos por aplicar. No se trata de catálogos amplios e inútiles, sino de actitudes de conducta inaceptables en las cuales pueden incurrir (artículos 28 y 29).

En cuanto al procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones, se decía que era el general para la administración pública nacional. Comprende desde el método de levantar una investigación, ajustada a normas de ineludible cumplimiento, la sustanciación de la causa si así se nos permite llamarla, la defensa presentada por el infractor, el examen de las pruebas ofrecidas, y el dictado de la resolución que proceda (artículos 30 a 41). Conviene recalcar únicamente la facultad reservada a la autoridad para valorar la capacidad de los infractores mediante apreciación individual de los siguientes elementos:

- a) La información relacionada con las cantidades que el empleador haya otorgado a sus trabajadores por concepto de participación de utilidades
- b) El capital contable de las empresas
- c) El último balance presentado por éstas
- d) El importe de la nómina, y

- e) El estado económico que guarden los negocios. Los recursos de impugnación son los establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las nuevas funciones técnicas y administrativas en vigor otorgan al Reglamento examinado un lugar preferente en la aplicación internacional de disposiciones sobre la materia. La observancia de un clima social razonable, así como la actual participación de todos los sectores involucrados, sin duda se traducirá en una notable mejoría de las relaciones de trabajo.