

## LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO: INSTITUCIÓN GARANTE DE LOS DERECHOS HUMANOS LABORALES

María Carmen MACÍAS VÁZQUEZ\*

*SUMARIO: I. Introducción. II. Razón de ser de la inspección del trabajo. III. Fundamento jurídico de la inspección del trabajo. IV. Importancia de la inspección del trabajo. V. El servicio administrativo de inspección y las nuevas formas de trabajo. VI. Salud en el trabajo. Enfermedades posindustriales. VII. Difusión de la normatividad laboral vs. el poder de sanción derivada de la inspección del trabajo. VIII. ¿Es necesaria la profesionalización de los inspectores del trabajo en México? IX. Consideraciones finales.*

Es un honor ser invitada a colaborar en el libro homenaje al doctor Fernández Ruiz cuya trayectoria académica y profesional me induce irremediablemente a la reflexión acerca de las tareas incasables de investigación y formación de profesionales, que asumen personajes como nuestro estimado y distinguido maestro Fernández Ruiz, hoy y siempre presente como un ejemplo en la vida académica de nuestro Instituto, además de distinguirse como un ser humano excepcional.

Planteada la tarea para su reconocimiento, desde luego, acepté muy honrada dicha invitación, sin embargo, proyectar escribir acerca del derecho administrativo, área dominada y ampliamente tratada por el homenajeado, me coloca en una posición nada envidiable, no obstante, la audacia puede ser un buen aliado en dicha empresa.

El tema que he elegido, que se relaciona con el derecho administrativo, es la inspección del trabajo, crucial en el ámbito laboral, por las funciones

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

que tiene encomendadas y las consecuencias tanto de su observancia como de su no acatamiento por los sujetos obligados.

Agradezco la deferencia inmerecida que me han hecho los maestros y queridos amigos David Cienfuegos Salgado y Alejandro López Olvera para participar en este importante libro homenaje.

## I. INTRODUCCIÓN

Generalmente cuando se habla de las normas de trabajo se hace referencia al conjunto de disposiciones que establecen los derechos de que deben gozar los trabajadores, sin embargo, dentro del cuerpo legal conocido como Ley Federal del Trabajo (LFT en adelante) se desarrollan preceptos jurídicos que regulan tanto los derechos como obligaciones de los sujetos a quienes va dirigida dicha rama del derecho, además de que comprende también instituciones, autoridades y procedimientos. En ese sentido no es muy cierta la idea de que el derecho del trabajo solamente regula los derechos de los trabajadores; bajo ese enfoque la ley referida se aboca a regular tanto las relaciones, los derechos y obligaciones de los trabajadores y patrones y las formas de organizarse profesionalmente de los sujetos del trabajo.

Señalado esto, es importante mencionar que los derechos de los que son titulares, los trabajadores, relativos a las condiciones generales de trabajo, son derechos mínimos, esto es, si se establece un salario mínimo a pagarse a los trabajadores no debe constituir la norma a seguir ya que dentro de lo que debe considerarse como tal son percepciones que de acuerdo con la Constitución y la LFT aseguran teóricamente un nivel aparentemente decoroso de vida, ya en la práctica las estimaciones en las que se basa la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos de lo que debe de cubrir un salario mínimo no asegura lo que tanto la Constitución como la LFT establecen, de ahí que no hay una correlación entre lo que en la realidad se requiere y lo que se otorga.

Se ha querido tratar este punto en particular porque es el que nos acerca a la hipótesis que queremos manejar, esto es, nos preguntamos: ¿de qué depende la vigencia de los derechos del trabajo? O bien, ¿es necesario que exista una autoridad que vigile el cumplimiento de las normas de derecho del trabajo?

## II. RAZÓN DE SER DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Se ha señalado que las primeras reglamentaciones sobre el trabajo en el mundo se dirigieron a establecer protección a los obreros en el desempeño de sus labores, resultado de momentos gloriosos de gran sensibilización humana, reivindicando la dignidad del hombre y evitando a toda costa la prolongación histórica de su explotación.

Las tareas emprendidas por los trabajadores organizados, así como las decisiones de los empresarios o empleadores en la construcción de organismos internacionales encargados de crear una legislación internacional del trabajo que se abocara a la protección de los trabajadores, ha sido para la mayoría de los países en el mundo el punto de partida de la protección de los obreros a través de legislaciones internas así como de la adopción de normas internacionales.

El establecimiento de normas jurídicas laborales y su observancia en las naciones del mundo dan cuenta de los avances y retrocesos de dichas sociedades. No se debe olvidar que el cumplimiento de las normas laborales por parte de los empleadores y de las autoridades del trabajo permiten, por un lado, mantener una cultura de la legalidad y la conservación del Estado de derecho alejada de intereses partidistas y corporativistas, y por otro lado, el desarrollo de las formas productivas que llevan a su vez a facilitar el camino para entrar a los procesos de modernas formas de la división del trabajo.

Está claro que en esta dicotomía de eficacia de las normas de trabajo existen otros dos factores importantes a mencionar, nos referimos a la política económica-laboral y a la función de fiscalización de las normas laborales, como se le conoce a la figura jurídica de la inspección del trabajo, esta última como tema de este documento.

Una vez expedidas las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas relativas al trabajo por los poderes públicos facultados legalmente para ello, suponen su acatamiento irrestricto por quienes están obligados a hacerlo, no obstante, éstas pueden no ser observadas.

Generalmente una norma jurídica que no es obedecida tiene sus propias sanciones, las cuales se objetivarán cuando las autoridades respectivas impongan su cumplimiento, ya sea porque el accionar jurisdiccional si es el caso, sea promovido a instancia de parte o de oficio. No se debe olvidar que una de las finalidades del derecho es precisamente el lograr vivir en armonía.

De acuerdo con lo anterior, en el ámbito del derecho del trabajo la verificación del cumplimiento de las normas de la materia, además de las acciones que les corresponda interponer a los afectados ante las juntas laborales respectivas, existe una institución a la que se le ha encomendado las tareas específicas de fiscalización y vigilancia del cumplimiento de las normas laborales, no sólo por el hecho de perseguir la armonía entre los factores de la producción, sino por la gran importancia que encierra el mundo del trabajo en el desarrollo económico de una sociedad y acerca de los sectores que éste involucra.

Se ha señalado en términos generales la importancia de mantener no solamente adecuadas regulaciones al trabajo, sino también el contar con los instrumentos técnico-jurídico-administrativos que hagan posible su cumplimiento, determinados y establecidos actualmente por el Estado, realizando en ese sentido servicios administrativos, como bien ha apuntado Brandao Cavalcanti, al hablar del poder de policía "... en beneficio... del interés colectivo, de la salud, del orden público, de la seguridad, y aún más, de los intereses económicos y sociales".<sup>1</sup>

La inspección del trabajo lejos de ser solamente una actividad más dentro de la gran gama de servicios que tiene a su cargo la administración pública, es toda una institución que si bien tiene a su cargo como función principal el vigilar el cumplimiento de las normas laborales, en el fondo tiene mucho más a meditar. Por lo pronto solamente nos referiremos a las razones humanitarias de protección a los trabajadores y a los efectos concernientes al desarrollo económico de una sociedad.

### III. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

La inspección de trabajo surge y se desarrolla para verificar la aplicación de las primeras leyes protectoras del trabajo, a finales del siglo XVIII y durante el siglo XIX en que se da la revolución industrial, transformadora de las formas de producción y de los sujetos productivos hasta entonces conocidos.

<sup>1</sup> Brandao Cavalcanti, Themistocles, *Tratado de derecho administrativo*, vol. V, p. 389, citado por Félix Gottschalk, Egon, en "Derecho administrativo del trabajo". Concepto, naturaleza y límites de la fiscalización del trabajo", *Derecho del Trabajo, Revista Crítica de Jurisprudencia*, Buenos Aires, año 1955, t. XV, p. 258.

La producción agrícola y tradicional artesanal se ven acompañadas de una producción industrial naciente que poco a poco las iría superando con la implantación de un sinnúmero de establecimientos fabriles acaparando la mano de obra agrícola y artesanal desplazada y que iban concentrándose en las grandes ciudades. Es precisamente en los momentos en que se masifica la producción cuando toma auge la creación de normas protectoras de los nuevos sujetos laborantes.

Bajo esta idea pareciera ser que la atención de los que trabajan para otros durante toda la historia anterior a la revolución industrial no existía, sin embargo, se han podido encontrar antecedentes muy valiosos de reglas y disposiciones estatutarias en las que se establecía la obligación de protegerlos. En este sentido ha afirmado San Miguel Arribas, "...que la inspección del trabajo ha existido en todos los tiempos, si bien su actuación ha venido siempre condicionada por el pensamiento político social de la época, de tal modo que en los tiempos en que sólo imperativos de orden económico impulsaban al trabajo humano, cual sucedió con el régimen de esclavitud, tuvo el trabajador una protección...".<sup>2</sup>

El concepto de inspección del trabajo asumido en la época antigua estaba asociado a la vigilancia de la realización del trabajo por parte de los mismos dueños de la obra, sin que constituyese cabalmente una inspección. Elementos esencialmente importantes como la igualdad jurídica, el trabajo asalariado y en general el reconocimiento de los derechos sociales, estaban ausentes.

No obstante lo anterior, durante el régimen de las colonias (siglo XVI), se expiden una serie de disposiciones en materia laboral en la compilación conocida como Leyes de Indias, en las cuales se establecía la responsabilidad personal de su vigilancia a los virreyes, corregidores, oidores, visitadores, alcaldes, etcétera, mediante visitas que debían efectuar a las ventas, mesones o tambos.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> San Miguel Arribas, Luis, *La inspección del trabajo (importancia social y organización administrativa)*, Madrid, España, Instituto de Estudios Políticos, 1952, p. 25.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 27. Las Leyes de Indias, se impusieron en las colonias a la par de las formas de producción también importadas de la metrópoli entre las que se establecían prescripciones sobre jornada, prohibición de imponer tareas fijas, normas sobre seguridad e higiene del trabajo en minas, enfermedades profesionales y del trabajo. Como bien asevera San Miguel, dichas disposiciones no tendrían ningún valor si quienes actuaban bajo la figura de lo que hoy conocemos como inspectores del trabajo no hubieran actuado tenazmente en su cumplimiento. En este tenor, se ha señalado para el caso de México

El interés y la preocupación por proteger a los nativos conquistados llevó a los monarcas españoles a establecer no solamente reglas de protección para los indígenas que quedaban bajo la tutela de los insulares sino que también, al paso de la historia se designaron a ciertas personalidades para que efectuasen la constatación de observancia de dichas normas, así como la facultad de imponer sanciones. En el caso concreto de México se recogen los siguientes precedentes.<sup>4</sup>

- 14-6-1668. Don Carlos II y la Reina Gobernadora, en Madrid. Pone en vigor para México la disposición de 1648 acerca de nombramiento de jueces protectores de indios en el Perú, y que se haga por las Audiencias en lugar de beneficiarlos en personas de responsabilidad (*Disposiciones complementarias de las Leyes de Indias*, t. I, p. 147).
- 19-2-1761. Don Carlos II, en el Pardo, Mándese cerrar el obraje de don Baltasar de Santo, en Méjico, por excesos e inhumanidades cometidas con los indios y ordénase al Virrey que cierre cuantas fábricas viese que se cometían en ellas tales excesos (*Disposiciones complementarias de las Leyes de Indias*, t. III, p. 227).

En la construcción de la figura jurídica de la inspección del trabajo resultaron de gran valía los esfuerzos legislativos estatales<sup>5</sup> en los periodos anteriores a la Revolución. A continuación citamos algunos de los más importantes:

- Ley sobre servicios sanitarios, *Semanario Oficial del Estado de Morelos*, 14-VII-1900.
- Iniciativa del Ejecutivo al Congreso sobre accidentes de trabajo, *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 20-II-1904.
- Ley de Accidentes de trabajo de José Vicente Villada, *Gaceta del Gobierno de México*, 7-V-1904, Decreto núm. 46.
- Iniciativa de Ley sobre accidentes del trabajo, que los señores diputados que la suscriben presentan al H. Congreso del Estado, *Periódico oficial del Estado de Nuevo León*, 21-VIII-1906.

como colonia, la puesta en vigor de leyes relativas al nombramiento de jueces protectores, así como de sanciones impuestas por actos inhumanos a los indios.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>5</sup> Remolina Roqueñi, Felipe, *El artículo 123*, México, Ediciones del V Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social, 1974.

- Código Sanitario del Estado de Yucatán, *Diario Oficial del Estado de Yucatán*, 21-IX-1910.
- Decreto por el que se establece el Departamento del Trabajo, *Diario Oficial de la Federación*, 18-XII-1911.
- Es importante mencionar que en este decreto se habla de los inspectores que estarían adscritos al Departamento tanto en lo relativo a la partida que le correspondería dentro del Presupuesto de Egresos como en lo conducente al personal, haciéndose mención de la existencia de dos inspectores.<sup>6</sup>
- Reglamento de Policía minera y de seguridad en los trabajos de las minas, *Diario Oficial de la Federación*, 12-X-1912.
- Reglamento del servicio sanitario, *Gaceta del Gobierno del estado de México*, 1-III-1913.
- Código Sanitario del Estado de Jalisco, *El Estado de Jalisco*, 5-VIII-1913.
- Proyecto de Ley para remediar el daño procedente del riesgo profesional de la diputación de Aguascalientes, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 28-V-1913.
- Proyecto de Ley de accidentes, presentada al Jefe de la Revolución por la Sección de Legislación Social, *Periódico del Pueblo*, 24-I-1915.
- Reglamento a que deberán sujetarse los inspectores del trabajo agrícola, a que se refiere el artículo undécimo del decreto número 11 de 19 de octubre de 1914, *Gaceta oficial del Estado de Veracruz*, 4-II-1915.
- Ley sobre accidentes de trabajo de Nicolás Flores, *Diario Oficial del Estado de Hidalgo*, 25-XII-1915.
- Ley sobre accidentes del trabajo del estado de Zacatecas, Casa impresora de Nazario Espinoza, 24-VII-1916.

En 1931 la primera Ley Federal del Trabajo estableció formalmente los servicios de inspección del trabajo.

En 1934 se emite el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, en el que se señalaron las funciones de vigilancia de los derechos y obligaciones de los patrones y trabajadores.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 22 y 31.

Actualmente a partir de la expedición del Reglamento General para la Inspección y aplicación de sanciones por violaciones a la Legislación Laboral,<sup>7</sup> reglamenta los artículos 540 a 550 de la LFT de 1970, relativos a la Inspección del trabajo, el cual establece una serie de funciones muy específicas derogando al Reglamento de Inspección Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de noviembre de 1982, y al Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de junio de 1983.

Originalmente la fiscalización de los inspectores se centraba en la verificación del cumplimiento de las normas de trabajo donde tuviese que desarrollarse el trabajo mismo, el reglamento vigente señala ciertas facultades que van dirigidas a constatar que lo que se esté produciendo no dañe la salud de los trabajadores, cuando establece que los inspectores en las visitas de inspección podrán recabar muestras de sustancias y de materiales que se utilicen en los centros de trabajo durante los procesos productivos para ser examinadas (artículo 8, fracción VI, del Reglamento que se cita.)

Como bien ha dicho el maestro Barajas: “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 accesorias del derecho del trabajo”.<sup>8</sup> Esta circunstancia ha conducido a la autoridad laboral a dirigirse, vigilar y comprobar en los establecimientos industriales y mercantiles las condiciones de trabajo o de las violaciones a las normas laborales y contractuales, sino que además tendrán a su cargo la revisión de nuevos sistemas y mecanismos introducidos en las máquinas y equipos.<sup>9</sup>

Sobre este aspecto es importante señalar que el mismo artículo 8 del reglamento que comentamos, se especifica en la fracción I, la función de vigilancia que deben cumplir los inspectores del trabajo respecto del cumplimiento de las normas de seguridad e higiene en el trabajo, en las que

<sup>7</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de julio de 1998 y entró en vigor a los treinta días posteriores a su publicación.

<sup>8</sup> Barajas Montes de Oca, Santiago, “Estimaciones respecto del nuevo reglamento de inspección”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXII, núm. 95, México, mayo-agosto de 1999, p. 643.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

también por disposición del legislador deben incluirse las concernientes a las normas oficiales mexicanas.<sup>10</sup>

#### IV. IMPORTANCIA DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

La creación de departamentos, oficinas y direcciones encargadas de la vigilancia de la aplicación del derecho del trabajo se funda en razones de humanidad, legalidad, así como por motivos socioeconómicos, de cuyos resultados depende en gran parte el logro de un bienestar social.

Hablamos de razones de humanidad en el sentido de dignificar al ser humano.<sup>11</sup> La historia del trabajo que se ha registrado en todo el mundo da cuenta de la explotación de aquellos que no tienen más que su fuerza de trabajo, al grado de laborar en condiciones infrahumanas. La creación de legislaciones internas y los esfuerzos llevados a cabo a nivel internacional por los trabajadores organizados y los empleadores, aunados a otros factores como la Primera Guerra Mundial, sensibilizan conciencias, logran establecer normas cuyo objetivo es modificar conductas que permitieran, como resultó a la postre, modificar social y económicamente las condiciones de los trabajadores y empresarios.

Basta recordar que teniendo el privilegio de conocer, en lo que cabe, la historia de la humanidad no es posible que se ignore volviendo a los tiempos de la esclavitud y explotación del hombre, situación extrema en la que se desconoce la condición de hombre, aparentemente superada.

En cuanto a las razones de legalidad, se hace acotación de la necesidad de creación de normas jurídicas a través de las instancias gubernamentales, facultadas para ello en materia laboral, que hicieran posible la dignificación del trabajador con el establecimiento de normas mínimas que fueran obligatorias en su observancia por parte de los patrones.

No obstante lo señalado, se ha tenido que asegurar el cumplimiento de las normas a través de órganos dependientes del Estado, como lo es en este

<sup>10</sup> En este apartado se han recogido las normas jurídicas más recientes en cuanto a condiciones de trabajo, seguridad, salud e higiene en los centros y establecimientos de trabajo.

<sup>11</sup> El artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo expresa que el trabajo "...exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia", Climent Beltrán, Juan B., *Ley Federal del Trabajo. Comentarios y jurisprudencia*, 23a. ed., México, Esfinge, 2002, p. 48.

caso la inspección de trabajo, para hacer efectivas las normas laborales y lograr que funcionen las relaciones obrero-patronales.

Por lo que hace a las cuestiones socioeconómicas, se puede hacer mención que en la medida en que se aseguren derechos humanos laborales se crean ambientes de productividad, lo que lleva a su vez a darle cierta estabilidad económica a la empresa y con grandes posibilidades de alcanzar un lugar en el mercado y mantenerse en éste. En cuanto al trabajador, el empleo le proporcionará no solamente los medios de subsistencia necesarios para él y su familia sino también la posibilidad de lograr escalar socialmente a un estrato social.

Si en el fondo estamos haciendo referencia a la importancia que tiene el que se cumplan las normas de trabajo que establece nuestra legislación es innegable que la empresa como tal hace posible al dador de trabajo sin el cual no podrían establecerse relaciones laborales por falta de uno de los elementos subjetivos y además por el objeto mismo (empresa).

Además resulta importante mencionar que una empresa exitosa parte de un buen funcionamiento y organización y de ello el empleador no es el único que puede resultar beneficiado, recordemos simplemente, que la empresa debe concebirse no solamente como una organización con fines de lucro sino también como una organización social, como un proyecto común que le da vida y que sus miembros comparten, al respecto bien ha apuntado García Pavón, al decir "...la idea de empresa que seguimos repitiendo como un dogma inamovible es la idea de otro premio nobel, Milton Friedman, para el cual la única responsabilidad social de un empresario es para sus accionistas. No es que la idea sea mala en sí misma o incoherente, sino más bien la perspectiva de qué hace a una empresa serlo". Continúa el autor, "la empresa es en el fondo una iniciativa de organización de la sociedad civil, es decir, es un proyecto que pretende ofrecer un valor a la vida de una sociedad mediante la organización de sus ciudadanos. La empresa se organiza gracias a que su proyecto tiene valor para el proyecto de vida de los ciudadanos afectados, y esos mismos ciudadanos que al compartir una serie de valores comunes permiten que la empresa ofrezca esos valores... su papel no es sólo y llanamente el ingreso, sino que toda empresa tiene una vocación que se genera por su propia organización".<sup>12</sup>

<sup>12</sup> García Pavón, Rafael, "Empresa y pobreza", *El Financiero*, México, miércoles 23 de octubre de 2002, p. 30.

En el rescate de planteamientos de los valores que debe proteger la organización empresarial y sus fines, está entre otras tareas la que le corresponde a los mismos empresarios con la adopción de una filosofía “de beneficios mutuos” o bien como comúnmente se ha denominado: función social de la actividad empresarial. Uno de los factores que va tomado de la mano de esta función es el ambiente económico que debe rodear al sujeto económico, y nos referimos a ciertas condiciones económicas que deben partir del Estado mismo. Es sabido por todos que los incentivos fiscales son vitales, el financiamiento es otro elemento indispensable y las reglas administrativas simplificadas para la constitución de empresas ayudan a lograr este ambiente. De ahí que una política económica bien estructurada es fundamental, no sólo para lograr mejores índices económicos sino también para abatir el flagelo de nuestros tiempos, el desempleo.

En el trabajo integral de los denominados factores de la producción el cumplimiento de las normas de trabajo constituyen el primer eslabón de la cadena de productividad y desarrollo económico que, realizado en cadena, permite el desarrollo de la economía nacional.

Las empresas pequeñas y medianas son las que más dan empleo por lo que la vigilancia del cumplimiento de las normas de trabajo debe enfocarse en este tipo de empresas.

## V. EL SERVICIO ADMINISTRATIVO DE INSPECCIÓN Y LAS NUEVAS FORMAS DE TRABAJO

Los cambios en las relaciones laborales que los países han venido experimentando hacen reflexionar acerca de las funciones de vigilancia que tienen actualmente encomendadas los inspectores de trabajo, que, como sabemos, se fundaron en el modelo de fábrica y que respondieron a determinadas épocas y modos de producción.

Se debe al avance tecnológico que se ha desarrollado en los últimos tiempos uno de los principales factores que lleva a la creación de nuevas modalidades de trabajo, que en muchas de las ocasiones parecen dejar de lado los elementos definitorios de la relación laboral acercándose cada día a una relación civilista.

Existen otras formas de trabajo que modifican las condiciones de trabajo, como el teletrabajo, en la que no se pierde el elemento de subordinación. Sin embargo, hace difícil su concepción por las mismas situaciones de tener un lugar de trabajo propio, en el que no aparecerá de manera in-

mediata la supervisión del trabajo y mucho menos supervisar las condiciones en que se preste el mismo.

El trabajo a domicilio, como contrato atípico de trabajo, no cumple con los requisitos comunes respecto del lugar en que se ha de prestar, así como la remuneración. No deja de ser una auténtica relación de trabajo que implica obligaciones patronales y por tanto es materia de inspección del trabajo,<sup>13</sup> y como bien ha manifestado el maestro Barajas Montes de Oca,<sup>14</sup> en este tipo de contratos es esencial la permanente vigilancia de las autoridades del trabajo para la verificación del cumplimiento de las normas de trabajo, a ello resume, que la función de los inspectores del trabajo al visitar los establecimientos o negocios donde se preste trabajo a domicilio deberá centrarse en comprobar que se cumplan tres requisitos:

1. La entrega de libretas de trabajo y el cumplimiento de los requisitos que procedan.
2. Que el trabajo se desarrolle en el domicilio fijado por el trabajador, con el propósito de revisar el cumplimiento de los reglamentos en lo que corresponda a cada tipo de actividad, esto es, seguridad e higiene de los locales, de los salarios de acuerdo con las tarifas aprobadas, ejecución personal del trabajo, ausencia de intermediarios, entre otros.
3. La forma de pago del salario, asimismo, “su ajuste a las percepciones recibidas normalmente por otros trabajadores ocupados en el

<sup>13</sup> La LFT, en este tipo de relación de trabajo, es muy puntual, al expresar que los patrones que den trabajo a domicilio deben inscribirse previamente en el “Registro de patrones al trabajo a domicilio”, que funcionará en la Inspección del Trabajo (artículo 317). Ello implica también, de acuerdo con el artículo 330, deberes especiales a los inspectores del trabajo: Comprobar si las personas que proporcionan trabajo a domicilio se encuentran efectivamente inscritas en el “Registro de Patrones” so pena de ser acreedores de sanciones en caso de negativa. Comprobar que se lleven correctamente y al día los “Libros de registro de trabajadores a domicilio” y las “Libretas de trabajo a domicilio”. Vigilar que las tarifas de salario se fijen en lugar visible de los locales en donde se reciba y proporcione el trabajo. Verificar que los salarios se paguen de acuerdo con la tarifa respectiva. Vigilar que los salarios no sean inferiores a los que se paguen en la empresa al trabajador similar. Practicar visitas en los locales donde se ejecute el trabajo, para vigilar que se cumplan las disposiciones sobre higiene y seguridad. Informar a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos las diferencias de salario que adviertan, en relación con los que se paguen a trabajadores que ejecuten trabajos similares. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Ley Federal del Trabajo*, cit., nota 12, pp. 120-125.

<sup>14</sup> Cfr. Barajas Montes de Oca, Santiago, *Los contratos especiales de trabajo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 163.

comercio o la industria en tareas similares; sistemas de regulación respecto del pago de salarios mínimos profesionales; tiempo promedio para la elaboración de los productos y precios de estos productos en el mercado (esto último con objeto de establecer la proporcionalidad del pago)”.

Desafortunadamente bajo esta figura jurídica se llega a practicar una auténtica explotación de la familia y demás personas que sean asimiladas, en lo que se ha denominado como “...trabajo explotado en el hogar”.<sup>15</sup> Además de que por sus características se asemeja bastante a la forma de producción conocida como “industria familiar”, en las que los trabajadores son los mismos miembros de la familia (cónyuges, sus ascendientes, descendientes y pupilos), cuyas actividades no constituyen una relación de trabajo de acuerdo con la ley, y en ese sentido estricto no se les aplica la ley laboral, excepción hecha en lo relativo a las normas de higiene y seguridad, en la que sí tendrá obligación de verificar la aplicación de dichas normas el inspector del trabajo (artículos 351 y 353).<sup>16</sup>

No hay que olvidar que el trabajo en el campo es una de las mayores preocupaciones por los grados de explotación que llegan a efectuarse a los trabajadores, acentuándose cuando se trata de contratar a mujeres y niños en ausencia de los varones que optan por migrar sobre todo a Estados Unidos. En este tipo de trabajo son igualmente alarmantes las condiciones de higiene y seguridad en que se labora, utilizándose fertilizantes químicos sin ninguna instrucción acerca de cuidados y protecciones, sentenciando a los trabajadores a enfermedades sumamente peligrosas y mortales.

La explotación de los campesinos puede verse agravada cuando se trata de los laborantes indígenas (hombres, mujeres y niños) a quienes desafortunadamente se les trata como mexicanos de clase inferior y sin derecho a gozar de las garantías sociales. Semejante condición padecen las mujeres<sup>17</sup> y los niños trabajadores del campo.

<sup>15</sup> Alonso Olea, Manuel, “Contratos de trabajo atípicos y crisis”, *Cuestiones laborales*, México, UNAM, 1989, pp. 129 y 130.

<sup>16</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Ley Federal del Trabajo*, 13a. ed., México, 2000, p. 129.

<sup>17</sup> Para tener una idea al respecto, en abril de 2003 se había reportado por organismos indígenas nacionales que las mujeres rurales e indígenas se han convertido en “explotadas del explotado”. Igualmente se indicó que se estimaba en ese entonces la existencia de 500 mil mujeres agrícolas dueñas de tierras, pero sin posibilidad de tener acceso a créditos

Por otra parte, si bien es cierto que están definidas las funciones de los inspectores del trabajo en nuestra legislación laboral, no debemos dejar de lado ciertos fenómenos que continuamente se vienen desarrollando; nos referimos al caso de los trabajadores inmigrantes, en cuya ausencia de protección se evidencia la debilidad de la inspección.

En esta tónica nos referimos también a los casos de discriminación que pueden sufrir los trabajadores tanto en el acceso al trabajo como en el desarrollo del trabajo mismo en cuanto a las percepciones salariales. En este aparatado específicamente se encuentran las mujeres y los jóvenes trabajadores.

La discriminación laboral puede verse en un espectro mucho más amplio que el tradicionalmente conocido, esto es, en algunos empleos puede permear a juicio del empleador la condición de “buena presentación” que va desde ciertas características físicas sin importar la capacidad para desarrollar el trabajo, como la discriminación por ser personas con discapacidades o lo que ha dado en llamarse “personas con capacidades distintas”, quienes pudiendo desarrollar ciertos trabajos no se les permite el acceso a los mismos por la mala imagen que pueden estar dando al público, según los empleadores.

## VI. SALUD EN EL TRABAJO. ENFERMEDADES POSINDUSTRIALES

Dentro de las nuevas modalidades de trabajo que se están verificando en el mundo bajo los auspicios de las nuevas tecnologías debe tomarse con precaución el surgimiento de enfermedades ligadas con su desarrollo y que por lo prematuro en que se presentan no están siendo ligadas con esa nueva tecnología ni como enfermedades profesionales.

El juslaboralista Raso Delgue, ha hecho mención que la sociedad posindustrial se ha visto beneficiada por la riqueza de las comunicaciones, por la implantación de nuevas fábricas, por la alta tecnología, por las máquinas que sustituyen la fuerza de trabajo y por el comercio globalizado, sin embargo, también ha traído consigo inseguridades como la crisis del empleo y de la seguridad social, la precarización de las condiciones de

aun cuando jurídicamente no hubiera impedimento. En conjunto, “...la falta de recursos económicos para cultivar ha elevado la tendencia laboral de mujeres en más de 43 por ciento en comparación con los varones”. Véase Cruz, Carmen, “Explotación. La realidad de campesinas”, *Contralínea*, México, año 2, núm. 13, abril de 2003, p. 17.

trabajo, el desarrollo de formas atípicas de trabajo, así como de enfermedades posindustriales como el estrés y la depresión<sup>18</sup> detonantes de enfermedades del corazón.

## VII. DIFUSIÓN DE LA NORMATIVIDAD LABORAL VS. EL PODER DE SANCIÓN DERIVADA DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

De acuerdo con lo establecido en el convenio 81 de la OIT se ha tratado de acentuar los aspectos de promoción sobre los represivos o sancionadores, es decir, para que se garantice la protección del trabajo deben utilizarse métodos más flexibles y de difusión que la mera función de policía administrativa.

Recordemos que el diálogo social ha sido un baluarte en la historia y en la creación de la legislación internacional del trabajo, de ello da cuenta la misma integración tripartita de este organismo internacional. De ahí que la persuasión a que se corrijan las violaciones a las normas del trabajo y de la seguridad e higiene constituye una de las tareas a desarrollar, antes de que se determinen las sanciones correspondientes por hacer caso omiso a las recomendaciones de los inspectores del trabajo.

Rodríguez-Piñero ha señalado: “Cada vez más se aceptan las ventajas de la persuasión antes de las sanciones formales, entendiendo que aquella puede asegurar cambios permanentes una vez que los inspectores han salido de la empresa y que no dependen de una amenaza continua de su presencia que, en realidad, no puede ser muy frecuente, y que lleva a las empresas a una tendencia de defensa jurídica más que a una postura positiva de cumplimiento”.<sup>19</sup>

Nuestra legislación laboral señala en las fracciones V y VI del artículo 541, que el inspector del trabajo tiene la atribución de sugerir se corrijan las violaciones a las condiciones de trabajo, así como el que se eliminen los defectos comprobados en las instalaciones y métodos de trabajo cuando constituyan una violación a las normas de trabajo o un peligro para la seguridad o la salud de los trabajadores.

<sup>18</sup> Raso Delgue, Juan, “El derecho del empleo y la nueva dimensión del trabajo”, ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional sobre Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, en la ciudad de México el 9 de febrero de 2004, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>19</sup> Rodríguez-Piñero, Miguel, “El nuevo papel de la inspección del trabajo”, *Relaciones Laborales*, Madrid, año XIX, núm. 10, mayo de 2003, p. 10.

### VIII. ¿ES NECESARIA LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS INSPECTORES DEL TRABAJO EN MÉXICO?

Reconocida formalmente la inspección del trabajo no requería mayor preparación por parte de quienes la llevaban a cabo, simplemente se concretaba a la constatación de la observancia de las normas de trabajo, así se requería, por un lado, debido a que las formas de producción permanecían más o menos en un estadio permanente, y por otro lado, las relaciones de trabajo se daban sin mayores variedades. Con el paso del tiempo y el avance tecnológico, la función de control original se ve sustancialmente superada, al modificarse tanto las formas de producir como las formas de contratación.

Los tiempos actuales, además de la tecnología, la internacionalización de la economía y la competitividad de nuevos mercados conllevan a requerir mayor preparación de los inspectores del trabajo.

Respecto de la preparación y profesionalidad de los inspectores del trabajo, se ha dicho, que mientras los controles se acotaban a la aplicación de algunos reglamentos, la formación de los inspectores del trabajo no constituía una necesidad, sin embargo, los adelantos tecnológicos, aunados a la adopción de nuevas maquinarias han propiciado la especialización en el manejo de las mismas por parte de los trabajadores y en ese sentido hace que los inspectores del trabajo también requieran del conocimiento de todos estos aspectos para poder cumplir cabalmente con el Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral Vigente.

En la legislación internacional se ha establecido, por el convenio 81 de la OIT, que es indispensable que dichas autoridades deban contar con los conocimientos suficientes en cuanto a las normas de trabajo, a las de higiene y seguridad. A ello hace mención el artículo 7, numerales 1, 2 y 3: “A reserva de las condiciones a las que la legislación nacional sujete la contratación de funcionarios públicos, los inspectores del trabajo serán contratados tomándose únicamente en cuenta las aptitudes del candidato para el desempeño de sus funciones. La autoridad competente determinará la forma de comprobar esas aptitudes. Los inspectores del trabajo deberán recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones”.

La naturaleza de la formación depende en estricto sentido de la función que los inspectores deban ejercer. Por ejemplo, si se trata de una función especializada, debe pensarse en una formación a nivel universita-

rio o a escuelas técnicas superiores. En el caso de que los inspectores deban realizar funciones más en lo general, se requiere únicamente conocimientos en materias diversas como el derecho del trabajo y de las técnicas donde van ejercer control.<sup>20</sup>

En algunos países del mundo se ha organizado de tal manera la administración del trabajo que existen escuelas profesionales para la formación de inspectores del trabajo o bien donde se imparten especialidades relativas a la materia, dependientes de los ministerios del Trabajo, como ocurre en Francia.

Por su parte, nuestra LFT específica, en cuanto a los requisitos para ser inspectores del trabajo: ser mexicano, mayor de edad, estar en pleno ejercicio de sus derechos, haber terminado la educación secundaria, demostrar conocimientos suficientes de derecho del trabajo y de la seguridad social y tener la preparación técnica necesaria para el ejercicio de sus funciones (artículo 546).

En México, la formación de inspectores del trabajo está a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través de la Dirección de Inspección y con cargo al mismo presupuesto de la dependencia pública.

En el caso mexicano las funciones de inspección se descentralizan tomando en cuenta el tipo de industrias o establecimientos en las que se verificará el cumplimiento de las normas de trabajo. En las entidades federativas existirán inspectores, lo que hace que sea un trabajo de coordinación y colaboración con los gobiernos locales y con el gobierno del Distrito Federal, así como de otras dependencias gubernamentales.

## IX. CONSIDERACIONES FINALES

La inspección del trabajo es una institución muy importante en el mundo del trabajo y de cuyo funcionamiento depende se cumplan las normas laborales.

La actualización de las leyes y reglamentos que la desarrollen resulta ser una tarea legislativa fundamental ya que los mismos adelantos de las tecnologías pueden dejar fuera de la protección de las autoridades del trabajo a los trabajadores, que se ven inmersos en nuevas formas de trabajo que resultan atípicas para las normas laborales.

<sup>20</sup> Cfr. Oficina Internacional del Trabajo, *La inspección del trabajo. Manual de educación obrera*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, p. 47.

Resulta también imprescindible que el trabajador y las organizaciones profesionales, conozcan sus derechos y obligaciones, y se conviertan en un coadyuvante o auxiliar de los inspectores del trabajo para que denuncien las violaciones a sus derechos.

Los empleadores, por su parte, no deben olvidar que pueden solicitar asesoramiento sobre nuevas técnicas de producción, así como de la seguridad que deben guardar en los centros y establecimientos de trabajo logrando con ello no figurar en las estadísticas de siniestros.

Relación de Normas Oficiales relativas a seguridad e higiene en el trabajo*		
<i>Clave de la Norma</i>	<i>Fecha</i>	<i>Documento</i>
NOM-013-STPS-1993	06/12/1993	Relativa a las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se generen radiaciones electromagnéticas no ionizantes.
NOM-021-STPS-1993	24/05/1994	Relativa a los requerimientos y características de los informes de los riesgos de trabajo que ocurran, para integrar las estadísticas.
NOM-093-SSA1-1994	04/10/1995	Bienes y servicios. Prácticas de higiene y sanidad en la preparación de alimentos que se ofrecen en los establecimientos fijos.
NOM-120-SSA1-1994	28/08/1995	Bienes y servicios. Prácticas de higiene y seguridad para el proceso de alimentos, bebidas no alcohólicas y alcohólicas.
PROY-NOM-022-PESC-1994	26/01/1995	Que establece las regulaciones de higiene y su control, así como la aplicación del sistema de análisis de riesgos y control de puntos críticos en las instalaciones y procesos de las granjas acuícolas.
NOM-019-STPS-1993	22/10/1997	Constitución y funcionamiento de las Comisiones de seguridad e higiene en los centros de trabajo (esta norma cancela a la publicada el 5 de diciembre de 1994).

\* Agradezco la búsqueda y sistematización de estas normas a Martha Miguel Sánchez, miembro del Departamento de Legislación y Jurisprudencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<i>Clave de la Norma</i>	<i>Fecha</i>	<i>Documento</i>
NOM-026-STPS-1998	13/10/1998	Colores y señales de seguridad e higiene e identificación de riesgos por fluidos conducidos en tuberías (cancela a la NOM-027-STPS-1993 y a la NOM-028-STPS-1993).
NOM-005-STPS-1998	02/02/1999	Relativa a las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo para el manejo, transporte y almacenamiento de sustancias químicas peligrosas.
NOM-022-STPS-1999	28/05/1999	Electricidad estática en los centros de trabajo, condiciones de seguridad e higiene.
NOM-004-STPS-1999	31/05/1999	Sistemas de protección y dispositivos de seguridad en la maquinaria y equipo que se utilice en los centros de trabajo (con la entrada en vigor de la presente Norma se cancelan las siguientes Normas Oficiales Mexicanas: NOM-107-STPS-1994, NOM-108-STPS-1994, NOM-109-STPS-1994, NOM-110-STPS-1994, NOM-111-STPS-1994, NOM-112-STPS-1994).
NOM-137-SCFI-1999	24/09/1999	Prácticas comerciales, requisitos mínimos de información que deben cumplir los prestadores de servicios de información para el trabajo y capacitación técnica, sin reconocimiento de validez oficial.
NOM-001-STPS-1999	13/12/1999	Edificios, locales, instalaciones y áreas en los centros de trabajo, condiciones de seguridad e higiene.

<i>Clave de la Norma</i>	<i>Fecha</i>	<i>Documento</i>
NOM-012-STPS-1999	20/12/1999	Condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se produzcan, usen, manejen, almacenen o transporten fuentes de radiación ionizantes.
NOM-025-STPS-1999	23/12/1999	Condiciones de iluminación en los centros de trabajo.
NOM-003-STPS-1999	28/12/1999	Actividades agrícolas, uso de insumos fitosanitarios o plaguicidas e insumos de nutrición vegetal o fertilizantes, condiciones de seguridad e higiene.
NOM-010-STPS-1999	13/03/2000	Condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se manejen, transporten, procesen o almacenen sustancias químicas capaces de generar contaminación en el medio ambiente laboral.
NOM-014-STPS-2000	10/04/2000	Exposición laboral a presiones ambientales anormales, condiciones de seguridad e higiene.
NOM-002-STPS-2000	09/09/2000	Condiciones de seguridad, prevención, protección y combate de incendios en los centros de trabajo.
NOM-018-STPS-2000	27/10/2000	Sistema para la identificación y comunicación de peligros y riesgos para sustancias químicas peligrosas en los centros de trabajo (cancela a la NOM-114-STPS-1994).
NOM-027-STPS-2000	08/03/2001	Soldadura y corte, condiciones de seguridad e higiene.

<i>Clave de la Norma</i>	<i>Fecha</i>	<i>Documento</i>
NOM-06-TUR-2000	08/03/2001	Requisitos mínimos de seguridad e higiene que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de campamentos y paradores de casas rodantes (cancela la Norma Oficial Mexicana NOM-06-TUR-1995).
NOM-008-STPS-2001	10/07/2001	Actividades de aprovechamiento forestal maderable y de aserraderos, condiciones de seguridad e higiene.
NOM-016-STPS-2001	12/07/2001	Operación y mantenimiento de ferrocarriles, condiciones de seguridad e higiene.
NOM-017-STPS-2001	05/11/2001	Equipo de protección personal, selección, uso y manejo en los centros de trabajo.
NOM-024-STPS-2001	11/01/2002	Vibraciones, condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo.
NOM-011-STPS-2001	17/04/2002	Condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se genere ruido.
NOM-015-STPS-2001	14/06/2002	Condiciones térmicas elevadas o abatidas, condiciones de seguridad e higiene.
PROY-NOM-028-STPS-2002	20/08/2003	Organizador del trabajo, seguridad en los procesos de sustancias químicas.
NOM-023-STPS-2003	02/10/2003	Trabajos en minas, condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

<i>Clave de la Norma</i>	<i>Fecha</i>	<i>Documento</i>
PROY-NOM-156-SCFI-2002	31/10/2003	Que establece los lineamientos y especificaciones técnicas que deberán cumplir los peritos mineros en la elaboración de trabajos periciales.
PROY-NOM-029-STPS-2004	25/10/2004	Mantenimiento de las instalaciones eléctricas en los centros de trabajo, condiciones de seguridad.