

SITUACIÓN ACTUAL DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN MÉXICO, CASO BAJA CALIFORNIA.

Dr. Jesús Rodríguez Cebreros*¹
Dra. María Aurora Lacavex Berumen**
Dra. Yolanda Sosa y Silva García***

I.- INTRODUCCIÓN

Desde el punto de vista político, social, cultural, y principalmente económico, existe una corriente mundial globalizadora que permea en todos los ámbitos de la vida del hombre, y de la cual por supuesto no puede escapar el derecho. Diversos países, principalmente europeos y norteamericanos (Estados Unidos y Canadá) han alcanzado una gran evolución en este apartado, adaptándose a las nuevas circunstancias globales, otros, como los latinoamericanos, excepción hecha de Argentina, Brasil, Chile, y Uruguay, se ocupan de manera incipiente y en forma de reflejo en verificar la manera en que necesariamente deberán incorporarse a esa corriente, de estos uno de los más cautelosos, justificada o injustificadamente, lo es sin lugar a duda el país del que somos originarios (México).

Uno de los apartados, por lo menos desde el punto de vista formal, en los que es más perceptible la postura renuente de México para incorporación al mundo globalizado, lo es sin duda la materia laboral, lo que ha ocasionado que desde el exterior se visualice nuestro Derecho del Trabajo como un conjunto de instituciones clásicas y románticas, casi míticas, ajenas en consecuencia a los mecanismos de regulación laboral recomendados por los organismos internacionales, principalmente la Organización Internacional del Trabajo, e imperantes a nivel global.

¹ *Profesor de la Facultad de Derecho Mexicali de la Universidad Autónoma de Baja California, México, e integrante del Cuerpo Académico Estudios Jurídicos de la misma Facultad.

**Profesora de la Facultad de Derecho Mexicali de la Universidad Autónoma de Baja California, México, e integrante del Cuerpo Académico Estudios Jurídicos de la misma Facultad.

*** Profesora de la Facultad de Derecho Mexicali de la Universidad Autónoma de Baja California, México, e integrante del Cuerpo Académico Estudios Jurídicos de la misma Facultad.

Más aún, dentro de la materia laboral uno de los temas más controvertidos es el de la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones laborales en el ámbito interno de las fuentes de trabajo, que si bien desde el punto de vista formal, en el ámbito constitucional y reglamentario se encuentra extensamente regulado, materialmente adolece de eficacia, ello en perjuicio de la anhelada protección a los derechos de los trabajadores.

En ese sentido, si bien, desde el punto de vista del derecho internacional, en materia de trabajo se realizan importantes esfuerzos para tratar de 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, y que derivado de la gestión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se ha logrado estructurar dos convenios internacionales relacionados con la inspección de trabajo, el 81 y el 129; desgraciadamente nuestro país, México, no ha ratificado dichos acuerdos, tal vez por el hecho de que como parte de los compromisos asumidos por los ratificantes de dichos convenios, entre otras cuestiones, existe la obligación de permitir el acceso irrestricto y sin previo aviso a los inspectores del trabajo en establecimientos que constituyen fuentes de trabajo, lo que rompe con la garantía de seguridad jurídica prevista por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”*; habiéndose reservado entonces México, desde el punto de vista normativo, la facultad de establecer los lineamientos legales al amparo de los cuales se desarrollará la función de la inspección del trabajo.

El presente trabajo se ocupa de analizar dichos lineamientos legales en los que se desarrolla la inspección del trabajo, así como de precisar los términos prácticos en los que se materializa la función en comento, estableciendo las razones por las cuales objetivamente, la función de la inspección del trabajo resulta ineficaz en México, no obstante los esfuerzos por integrar un marco normativo adecuado.

II.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS INTERNACIONALES.

Gran Bretaña, donde comenzó la revolución industrial, acentuada por el motor a vapor y la electricidad, fue también el primer país que comenzó a dictar normas laborales y con ello apareció la evidente necesidad de crear mecanismos para su control. Inicialmente, con comisiones benévolas integradas por personalidades locales, eclesiásticos, magistrados e industriales retirados; posteriormente, en 1833, se encomendó a personalidades con facultades propias de inspección de nivel territorial (cuatro para el país). Los inspectores pasaron a tener calidad de funcionarios de la administración del Estado recién hacia 1844. Junto con el proceso de industrialización, los países de Europa, así como Estados Unidos, fueron progresivamente desarrollando, tanto legislaciones protectoras de los derechos de los trabajadores, como servicios de control o inspección del trabajo. Dicho proceso registra situaciones muy disímiles con referencia a la legislación sustantiva del trabajo y a las entidades administrativas o mecanismos de control. En general estos mecanismos respondían a la preocupación que causaban las condiciones de trabajo de los obreros de establecimientos industriales, excluyéndose a empresas pequeñas o de carácter familiar o establecimientos en que no se utilizara fuerza motriz. Inicialmente los inspectores controlaban fundamentalmente condiciones de higiene y seguridad. En cuanto a los sistemas, se apreciaban grandes diferencias, desde funciones entregadas a comisiones municipales, como en Noruega, comisiones locales para verificar seguridad e higiene, en Inglaterra, o inspectores que dependían de jefaturas de división en el ámbito regional y que tenían oficina en su propio domicilio, en Francia. El fin de la Primera Guerra Mundial da origen a profundas reflexiones sobre los temas sociales, fundándose la Sociedad de las Naciones y junto con ella la Organización Internacional del Trabajo, en 1919, concebida inicialmente en el Capítulo XIII del Tratado de Versalles, y que posteriormente pasó a convertirse en la Constitución de la OIT. Allí se expresaba además la opinión de los signatarios en orden a que si se adoptaran estos principios y métodos (contenidos en los principios sociales) y “se mantienen intactos en la práctica gracias a un cuerpo adecuado de inspectores reportarán beneficios permanentes para los asalariados de todo el mundo”. Dentro de los nueve principios generales inspiradores del Tratado de Versalles se incluyó explícitamente la inspección del trabajo: “Todos los Estados habrán de organizar un servicio de inspección del trabajo para asegurar la aplicación

de las leyes y reglamentos relativos a la protección de los trabajadores; este servicio habrá de incluir a mujeres”.²

III.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO.

Realmente es hasta dos décadas después del inicio de la ocupación española cuando encontramos antecedentes académicos serios de lo que más tarde sería la inspección del trabajo. Las famosas ordenanzas de diciembre de 1512, mejor conocidas como Leyes de Burgos, prescribían la designación de visitadores que vigilaran el cumplimiento de lo relativo al trato y pago de salarios. Antonio Saracho Zapata es el ensayista mexicano de temas laborales que de manera más informada se ha ocupado de la inspección; en una de sus colaboraciones transcribe una parte de la Real Cédula de Repartimiento, emitida el 17 de enero de 1632, en el sentido de que “el juez visitador que deba acudir a todas las labores y minas, a las de ganados donde sirven los indios del distrito de su repartimiento para ver si les pagan su jornal y si los tratan bien y dejan ir a sus pueblos después de la semana, o no lo hacen”. En la historia constitucional del México independiente encontramos un pequeño asomo de preocupación por la reglamentación jurídica de las relaciones de trabajo hasta las discusiones del Constituyente de 1856-1857, cuando nuestro liberalismo social, además de ocuparse de la libertad de trabajo e industria, ya pensaba en la protección especial de la clase laborante. Con este importante antecedente, el gobernador Cándido Aguilar promulgo la admirable Ley del trabajo del Estado de Veracruz el 19 de octubre de 1914; ordenamiento que en sus preceptos 10 y 11 facultaba al titular del Ejecutivo de la entidad para que designara el número adecuado de inspectores que hicieran efectivo el cumplimiento de las normas tutelares. La Ley del trabajo del estado de Yucatán del 14 de mayo y la del 11 de diciembre de 1915, así como al del Estado de Coahuila de 28 de septiembre de 1916, aunque con menor vigor que el cuerpo normativo veracruzano, y también se preocuparon por el servicio público de la inspección. No podemos pasar por alto que en el ámbito federal, aunque no con el mismo interés que en los años siguientes pudo percibirse y materializarse en las entidades, Francisco I. Madero promulgó el 18 de diciembre de 1911 la Ley que Crea el departamento de

² Vera Jatobá, Inspección del trabajo en el marco de la modernización de la Administración del Trabajo, Documento de Trabajo N° 148, OIT.

Trabajo. El artículo 5° hace referencia a ¡dos inspectores cuya percepción anual sería de \$3,102.50! Arribamos al año de 1917, cuando fue roto el viejo esquema de las leyes supremas: El derecho social se hacía presente en el Congreso y en la Constitución de Querétaro. La Legislación laboral se federalizaba y alcanzaba, por fin, la ansiada uniformidad en 1931. La Ley Federal del Trabajo de este último año, la primera vigente en México, bajo el rubro “De los inspectores del trabajo” y en el espacio de los artículos 402 al 406, delineó las facultades, obligaciones y competencia de los funcionarios que llevarían a cabo la alta función de vigilar el cumplimiento de las normas que arrancaban de la “Declaración de derechos sociales” contenida en el artículo 123. Un poco tarde, quizá tomando en consideración la relevante función social de que es depositaria la inspección federal del trabajo, el 3 de noviembre de 1934 se publicó el reglamento correspondiente. El distrito Federal y los estados miembros emprendieron la tarea de actualizar lo que habían legislado con anterioridad en materia de inspección, ciñéndose a los renglones de la actividad económica que no fuera de la esfera exclusiva del Congreso general.³

IV.- LEGISLACIÓN MEXICANA.

En materia de seguridad e higiene, la fracción XV del apartado “A” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que “El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso.

Por su parte, en el ámbito reglamentario, las fracciones IV y V del artículo 11 de la abrogada Ley Federal del Trabajo de 1931, establecía que los patronos tenían la obligación de “Instalar, de acuerdo con los principios de higiene, las fábricas, talleres, oficinas y demás lugares en que deban ejecutarse los trabajos. En la instalación y manejo de las maquinarias de las minas,

³ Ramírez Reynoso, Braulio, La Inspección del trabajo en México, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/414/7.pdf>

drenajes, plantaciones insalubres y otros centros de trabajo, adoptarán los procedimientos adecuados para evitar perjuicios al trabajador, procurando, en cuanto sea posible, que no se desarrollen enfermedades epidémicas o infecciosas, y organizando el trabajo de modo que resulte para la salud y para la vida del trabajador la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación; y observar las medidas adecuadas y las que fijen las leyes, para prevenir accidentes en el uso de la maquinaria, instrumentos o material de trabajo, y disponer en todo tiempo de medicinas y útiles indispensables para la atención de cualquier caso patológico que se presente a los obreros durante el ejercicio de sus labores, a juicio de las autoridades sanitarias del lugar, y en su defecto, a juicio del médico de la empresa para que oportunamente y de una manera eficaz, se presten los primeros auxilios; debiendo dar, desde luego, aviso a la autoridad competente de cada accidente que ocurra en la negociación”.

Por cuanto hace a la legislación laboral vigente, es decir, la Ley Federal del Trabajo de 1970, establece en las fracciones XVI y XIX de su artículo 132, que son obligaciones de los patrones:

XVI. Instalar, de acuerdo con los principios de seguridad e higiene, las fábricas, talleres, oficinas y demás lugares en que deban ejecutarse las labores, para prevenir riesgos de trabajo y perjuicios al trabajador, así como adoptar las medidas necesarias para evitar que los contaminantes excedan los máximos permitidos en los reglamentos e instructivos que expidan las autoridades competentes. Para estos efectos, deberán modificar, en su caso, las instalaciones en los términos que señalen las propias autoridades;

XIX. Proporcionar a sus trabajadores los medicamentos profilácticos que determine la autoridad sanitaria en los lugares donde existan enfermedades tropicales o endémicas, o cuando exista peligro de epidemia;

En el mismo sentido, el artículo quinto de la Ley vigente dispone que sus disposiciones son de orden público, lo que implica que estamos frente a derecho imperativo. Por otra parte, la Declaración de derechos de los artículos 27 y 123 creó entre nosotros una nueva rama jurídica, el derecho social, uno de cuyos principios consiste en que, por encima de la relación trabajador-patrón existe un interés social, cuya defensa compete al estado, como órgano representativo de la

sociedad. Ahora bien, desde 1931 la Ley del Trabajo, teniendo a la vista una corriente universal que nació en el siglo pasado, confió a la inspección del trabajo la vigilancia de todas las normas laborales que tienen como destino, no solo proteger a cada trabajador, sino, principalmente, cuidar la salud, la capacitación, la conservación de las energías de cada trabajo y la vida de las comunidades obreras y de toda población.⁴

Acorde con los objetivos precisados en el párrafo precedente, la Ley Federal del Trabajo vigente, al reglamentar la actividad y atribuciones de la inspección del trabajo preceptúa lo siguiente:

Artículo 540. La inspección del trabajo tiene las funciones siguientes: I. Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo; II. Facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patronos sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo; III. Poner en conocimiento de la autoridad las deficiencias y las violaciones a las normas de trabajo que observe en las empresas y establecimientos; IV. Realizar los estudios y acopiar los datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue conveniente para procurar la armonía de las relaciones entre trabajadores y patronos; y V. Las demás que le confieran las leyes.

Artículo 541. Los Inspectores del Trabajo tienen los deberes y atribuciones siguientes: I. Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, especialmente de las que establecen los derechos y obligaciones de trabajadores y patronos, de las que reglamentan el trabajo de las mujeres y los menores, y de las que determinan las medidas preventivas de riesgos de trabajo, seguridad e higiene; II. Visitar las empresas y establecimientos durante las horas de trabajo, diurno o nocturno, previa identificación; III. Interrogar, solos o ante testigos, a los trabajadores y patronos, sobre cualquier asunto relacionado con la aplicación de las normas de trabajo; IV. Exigir la presentación de libros, registros u otros documentos, a que obliguen las normas de trabajo; V. Sugerir se corrijan las violaciones a las condiciones de trabajo; VI. Sugerir

⁴ De La Cueva, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Decimotercera Edición, México, Editorial Porrúa, 2003, t II, p106

se eliminen los defectos comprobados en las instalaciones y métodos de trabajo cuando constituyan una violación de las normas de trabajo o un peligro para la seguridad o salud de los trabajadores, y la adopción de las medidas de aplicación inmediata en caso de peligro inminente; VII. Examinar las substancias y materiales utilizados en las empresas y establecimientos cuando se trate de trabajos peligrosos; y VIII. Los demás que les confieran las leyes. Los Inspectores del Trabajo deberán cumplir puntualmente las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos en relación con el ejercicio de sus funciones.

Artículo 542. Los Inspectores del Trabajo tienen las obligaciones siguientes: I. Identificarse con credencial debidamente autorizada, ante los trabajadores y los patrones; II. Inspeccionar periódicamente las empresas y establecimientos; III. Practicar inspecciones extraordinarias cuando sean requeridos por sus superiores o cuando reciban alguna denuncia respecto de violaciones a las normas de trabajo; IV. Levantar acta de cada inspección que practiquen, con intervención de los trabajadores y del patrón, haciendo constar las deficiencias y violaciones a las normas de trabajo, entregar una copia a las partes que hayan intervenido y turnarla a la autoridad que corresponda; y V. Las demás que les impongan las leyes.

Artículo 543. Los hechos certificados por los Inspectores del Trabajo en las actas que levanten en ejercicio de sus funciones, se tendrán por ciertos mientras no se demuestre lo contrario.

Artículo 545. La inspección del trabajo se integrará con un Director General y con el número de Inspectores, hombres y mujeres, que se juzgue necesario para el cumplimiento de las funciones que se mencionan en el artículo 540. Los nombramientos se harán por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y por los Gobiernos de las Entidades Federativas.

Artículo 550. Los reglamentos determinarán las atribuciones, la forma de su ejercicio y los deberes de la inspección del trabajo.

Por su parte, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del lunes 6 de julio de 1998, el Dr. Ernesto Zedillo Ponce De León, entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, promulgó el Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, mismo que en sus apartados más relevantes para efectos de la función de la inspección del trabajo establece:

- a) La celebración de convenio de colaboración entre autoridades federales y estatales para la *coordinación, auxilio y unificación de criterios, programas, sistemas y procedimientos de inspección y aplicación de sanciones. (Artículo 3)*
- b) *La integración de padrones de centros de trabajo, con el objeto de planear y controlar los programas de inspección a los centros de trabajo. (Artículo 4)*
- c) *Que los inspectores tienen como obligaciones específicas: Vigilar, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, el cumplimiento de las disposiciones en materia de trabajo que establecen los derechos y obligaciones de los trabajadores y patrones; las de seguridad e higiene en el trabajo, incluidas las contenidas en las normas oficiales mexicanas; las que reglamentan el trabajo de las mujeres en estado de gestación y en periodo de lactancia; las de los menores; las de capacitación y adiestramiento de los trabajadores, y las que regulan la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; Levantar las actas en las que se asiente el resultado de las inspecciones efectuadas o aquellas en las que se hagan constar los hechos que las impidieron, cuando la causa sea la negativa del patrón o de su representante, así como rendir los informes en los que se hagan constar las circunstancias que impidieron la práctica de una inspección por causas ajenas a la voluntad del patrón o de su representante u otras causas; Turnar a sus superiores inmediatos, dentro de un plazo no mayor de tres días hábiles, las actas de inspección que hubieren levantado y la documentación correspondiente; Sugerir la adopción de las medidas de seguridad e higiene de aplicación inmediata en caso de peligro inminente, incluso proponer a las unidades administrativas competentes de la Secretaría la clausura total o parcial del centro de trabajo; Proponer alternativas que favorezcan el mejor entendimiento entre los trabajadores y patrones, cuando así se lo soliciten éstos, a fin de buscar la armonización de sus intereses, sin perjuicio de las facultades conferidas al respecto por la Ley a otras*

autoridades; Recabar para ser examinadas, en caso necesario, muestras de las sustancias y de materiales que se utilicen en los centros de trabajo durante los procesos productivos; Realizar las diligencias de notificación relacionadas con la práctica de inspecciones y la aplicación de sanciones por violaciones a la legislación laboral; Verificar los estallamientos y subsistencias de huelga en los centros de trabajo; Vigilar que las agencias de colocación de trabajadores cuenten con la autorización y el registro correspondientes, otorgados en los términos del Reglamento aplicable; Verificar que el servicio para la colocación de los trabajadores sea gratuito para éstos; Denunciar ante el Ministerio Público competente, los hechos que se susciten o conozcan en las diligencias de inspección, cuando los mismos puedan configurar algún delito previsto en la Ley, y las demás que les confieran otros ordenamientos jurídicos. (Artículo 8)

d) Que los inspectores están obligados en las diligencias que efectúen a vigilar que: Los centros de trabajo cuenten con las autorizaciones, permisos o certificados a que se refieren la Ley, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas; Los trabajadores que así lo requieran, conforme a la Ley, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas, cuenten con las constancias de habilidades laborales correspondientes, expedidas conforme a las disposiciones legales aplicables; En cada centro de trabajo se encuentren integradas las comisiones a que se refiere la Ley, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas, así como su correcto funcionamiento; Los patrones cumplan con las disposiciones jurídicas laborales vigentes, y Los patrones realicen las modificaciones que ordenen las autoridades del trabajo, a fin de adecuar sus establecimientos, instalaciones, maquinaria y equipo a lo dispuesto en la Ley, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas. (Artículo 9)

e) Que los inspectores deben brindar asesoría y orientación a los trabajadores y patrones respecto a los lineamientos y disposiciones relativas a: Condiciones generales de trabajo; Seguridad e higiene en el trabajo; Capacitación y adiestramiento de los trabajadores, y Otras materias reguladas por la legislación laboral que por su importancia así lo requieran. La información técnica que los inspectores proporcionen a los trabajadores, patrones o a sus respectivas

organizaciones, en ningún caso y bajo ninguna circunstancia incluirá la revelación de secretos industriales o comerciales ni de procedimientos de fabricación o explotación de que tenga conocimiento la autoridad por el ejercicio de sus funciones. (Artículo 10)

- f) Que los inspectores practicarán las inspecciones que se les ordenen en el lugar de su adscripción y serán seleccionados de acuerdo a un sistema aleatorio, salvo en los casos en que se trate de inspecciones que requieran un cierto grado de especialización. En este último caso el titular de la inspección del trabajo de la autoridad competente podrá asignar libremente a los inspectores que deban realizarlas, siempre y cuando se refieran a: Participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; Enteros de los descuentos al Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores; Generadores de vapor o calderas y recipientes sujetos a presión; Accidentes de trabajo; Trabajos en las minas, y Materias que por su especificidad así lo requieran. Las autoridades del trabajo, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán comisionar a los inspectores a otras regiones, de acuerdo a las necesidades del servicio. (Artículo 11)*
- g) Que Serán objeto de inspección todos los centros de trabajo y aquellos lugares dedicados a la colocación de trabajadores, sin importar la denominación que éstos tengan. (Artículo 12)*
- h) Que las visitas de inspección ordinaria, podrán ser: Iniciales, Periódicas o extraordinarias. (Artículos 13 y 14)*
- i) Que los inspectores podrán practicar las visitas ordinarias correspondientes, previo citatorio que entreguen en los centros de trabajo por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la fecha en que se realizarán. (Artículo 17)*
- j) Que al momento de llevarse a cabo una inspección, tanto el patrón como sus representantes, están obligados a permitir el acceso del inspector al centro de trabajo y a otorgar todo tipo de facilidades, apoyos y auxilio de carácter administrativo, para que la inspección se practique y para el levantamiento del acta respectiva, así como proporcionar la información y documentación que le sea requerida por el inspector y a que obligan la Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables en la materia. (Artículo 18)*

De toda visita de inspección se levantará acta circunstanciada, con la intervención del patrón o su representante, así como el de los trabajadores, en presencia de dos testigos propuestos por la parte patronal, o bien, designados por el propio inspector si ésta se hubiere negado a proponerlos. En caso de que el patrón o su representante se opongan a la práctica de la inspección ordenada, el inspector lo hará constar en un acta. La autoridad del trabajo, previo acuerdo de su titular, lo hará del conocimiento del Ministerio Público competente para los efectos legales procedentes, independientemente de la sanción administrativa que proceda.

- k) Que durante la visita, el inspector efectuará los interrogatorios a que alude la Ley, quedando facultado para separar a los trabajadores y al patrón o a sus representantes, con objeto de evitar la posible influencia sobre los interrogados. Los resultados que se obtengan de los interrogatorios efectuados se harán constar en el acta respectiva. (Artículo 20)*
- l) Que los hechos certificados por los inspectores del trabajo en las actas que levanten en ejercicio de sus funciones, se tendrán por ciertos mientras no se demuestre lo contrario, siempre que dichas actas se hubiesen levantado con apego a las disposiciones de este Reglamento y de la ley que regule el procedimiento administrativo que resulte aplicable en forma supletoria. (Artículo 27)*

También es importante resaltar que en México, existe una doble competencia en materia laboral que impacta la función de la inspección del trabajo. Esta doble competencia deriva de lo dispuesto por la fracción XXXI del apartado “A” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, que establecen que la aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades federales, cuando se trate de las ramas industriales textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minera, metalúrgica y siderúrgica, de hidrocarburos, petroquímica, cementera, calera, automotriz, química, de celulosa y papel, de aceites y grasas vegetales, productora de alimentos, elaboradora de bebidas, ferrocarrilera, maderera básica, vidriera, y tabacalera; de empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, de aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas, y de aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación;

también corresponderá a las autoridades federales la aplicación de las normas de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; y, obligaciones patronales en las materias de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores y de seguridad e higiene en los centros de trabajo.

V.- VICISITUDES LA INSPECCION DEL TRABAJO EN MEXICO, CASO BAJA CALIFORNIA.

De la normatividad transcrita con antelación, se puede concluir que la actividad legislativa en esta materia es prolija, y que aunque México sea renuente a aceptar todos los términos en que debe materializarse la de inspección del trabajo, según los convenios 81 y 129 celebrados bajo el auspicio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la aplicación plena de la normatividad vigente sería suficiente para cumplir con los fines fundamentales de la inspección del trabajo, a saber, la vigilancia del cumplimiento de las normas de trabajo en materia de derechos y obligaciones de trabajadores y patrones, de las que reglamentan el trabajo de las mujeres y los menores, y de las que determinan las medidas preventivas de riesgos de trabajo, seguridad e higiene en la empresas; desgraciadamente esto no es así, ya que diversos obstáculos materiales, presupuestales y aún legislativos, dan al traste con el espíritu de dicha normatividad; lo que se afirma sobre la base de las siguientes consideraciones:

Como una muestra del entorno nacional, según el último censo económico efectuado en 2009, y según el censo de población efectuado en el año 2010, el estado de Baja California cuenta con una población aproximada de 3,340,000⁵, habitantes distribuidos en cinco municipios, de los cuales, aproximadamente 620,000 constituyen la fuerza de trabajo, número que abarca desde la mano de obra básica hasta los profesionistas especializados⁶; de igual forma, en el citado estado se encuentran instaladas alrededor de 70,760 unidades económicas pertenecientes al sector privada y paraestatal⁷.

⁵ http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=203

⁶ <http://www.investinbaja.gob.mx/industrias/biotecnologia.htm#cias>

⁷ <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/pdf/RD09-resumen.pdf>

En ese sentido, según información obtenida de las páginas oficiales de la STPS en el estado de Baja California y corroborada en entrevista efectuada al Director del Departamento de Inspección de dicha entidad federativa, Adolfo Ulises Silva Gutiérrez; en el estado de Baja California existen 15 Inspectores del Trabajo para el ámbito local y 3 Inspectores del Trabajo para el ámbito federal.

Al escenario que antecede hay que incorporar la distribución de competencias local y federal, que de suyo constituye un obstáculo para el debido desarrollo de las actividades de la inspección del trabajo, en atención a que si bien existe competencia por parte de las autoridades locales para fiscalizar el cumplimiento de obligaciones laborales en aquellas materias no reservadas a las autoridades federales, se encuentra impedidas normativamente para aplicar sanciones ante el incumplimiento de dichas obligaciones, ya que en todo caso, corresponderá a la inspección del trabajo federal dictaminar en principio si se ha cometido o no una infracción y eventualmente si procede o no la aplicación de una sanción.

La problemática en comento se acentúa, en razón de que como ya quedo expresado con antelación, la inspección del trabajo federal cuenta solamente con 03 inspectores en todo el estado, y por su parte, la inspección local solamente cuenta con 15 inspectores para un universo de 70,760 unidades económicas, lo que hace materialmente imposible verificar el cumplimiento de las normas de trabajo en materia de derechos y obligaciones de trabajadores y patrones en todas las empresas; el cumplimiento de la reglamentación del trabajo de las mujeres y los menores, y el cumplimiento de las medidas preventivas de riesgos de trabajo, seguridad e higiene en la empresas; por ello, la inspección del trabajo solamente cumple con las labores de fiscalización encomendadas por la ley, a través de la visita calendarizada, como parte de un plan de trabajo, a una pequeña muestra del total de las empresas existentes; asociado ello al implemento de sistemas como la denuncia anónima telefónica por parte de trabajadores afectados por el incumplimiento patronal de sus obligaciones laborales. Cabe mencionar que para el año 2011, la inspección del trabajo en Baja California realizó visitas de inspección a un promedio de 8,200 empresas, lo que constituye el 11.58% del total de las empresas instaladas.

También hay que tomar en consideración que como parte de las labores ordinarias de la inspección del trabajo, los funcionarios pertenecientes a dicha institución tienen a su cargo la fiscalización del cumplimiento de la normatividad en materia de trabajo de menores, mujeres, riesgos de trabajo y seguridad e higiene; y para ello, dada la limitante de personal destinado a dicha función, se han implementado diversas estrategias, tales como la celebración de foros y la firma de convenio multisectoriales en los que participan sindicatos, cámaras patronales, universidades, y autoridades laborales locales y federales, principalmente en materia de trabajo infantil, ello en atención a que las estadísticas nacionales señalan que los menores entre 14 y 16 años que trabajan y estudian, optan por abandonar la escuela.

En materia de violación a derechos laborales, la función de la Inspección de Trabajo se limita a atender las denuncias presentadas por los trabajadores afectados directamente en las instalaciones de la dependencia.

En el caso de seguridad e higiene, como parte de las visitas calendarizadas a una muestra del total de las empresas, se desarrolla la función de asesoraría y capacitación a los empresarios, con la finalidad de aminorar los riesgos de trabajo, y para ello se solicita la colaboración de otras dependencias oficiales como la Dirección de Previsión Social, que desarrolla una función preventiva en esta materia.

Otra aspecto que impide el cumplimiento pleno de las funciones de la inspección del trabajo, lo constituye el limitado apoyo presupuestal, que se presenta no solo en materia de salarios, sino que se acentúa en lo relativo a las herramientas de trabajo con las que deberían contar los inspectores, que ni siquiera disponen con medios de transporte oficial, no obstante que el área geográfica a cubrir en el estado de Baja California abarca 71 450 kilómetros cuadrados⁸; y dentro de él, se encuentra la demarcación de Ensenada, considerada el municipio más grande del mundo, con una superficie de 51,952.3 kilómetros cuadrados⁹, lo que representa más del 70% del territorio del estado, y en el cual, por una parte, se desarrolla la mayor de la actividad agrícola de Baja California, pero por otra parte, se presenta el mayor número de violaciones a la normatividad en materia de cumplimiento y observancia de derechos laborales, dado que la mano de obra básica, está conformada por indígenas, mujeres y menores de edad en condición de

⁸ <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/bc/territorio/default.aspx?tema=me&e=02>

⁹ http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/nuestro_estado/municipios/ensenada/extension.jsp

extrema pobreza, provenientes de otras regiones del país, resaltándose en hecho de que en la citada demarcación, la inspección del trabajo cuenta con 2 inspectores, lo que por mayoría de razón se traduce en precariedad en la prestación de los servicios de inspección, precariedad que se agrava con una deficiente capacitación de los inspectores, ya que en su mayoría desarrollan sus funciones tomando como referencia tan solo su experiencia adquirida, sin que exista la posibilidad del dominio pleno de la legislación y reglamentación aplicable, ni de las normas oficiales integradas al efecto.

VI.- CONCLUSIONES.

PRIMERA: Desde el punto de vista constitucional y reglamentario, en México existe una adecuada regulación en materia de inspección del trabajo

SEGUNDA: Desde el punto de vista material, los discursos oficiales ninguna relación guardan con la precariedad e ineficiencia con el que se desarrolla la inspección del trabajo.

VIII.- PROPUESTA.

ÚNICA.- Se propone la armonización, a cargo del poder público, de los aspectos formales y materiales relacionados con la inspección del trabajo, dotando a las autoridades respectivas de recursos humanos y elementos presupuestales suficientes para desarrollar la función encomendada, incluida la capacitación permanente de los inspectores del trabajo.

VII.- FUENTES CONSULTADAS.

BIBLIOGRAFÍA:

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Derechos del Pueblo Mexicano, México, Editorial Porrúa, 2000, Tomo XII

DE BUEN Lozano, Néstor. Derecho del Trabajo, Tomo II. Editorial Porrúa. 1999.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Decimotercera Edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, México, 2000, Editorial Porrúa, Tomo D-H.

RAMÍREZ Reynoso, Braulio, La inspección del trabajo en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010,

VERA Jatobá, Inspección del trabajo en el marco de la modernización de la Administración del Trabajo, Documento de Trabajo N° 148, OIT.

LEGISLACIÓN:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal del Trabajo de 1931

Ley Federal del Trabajo de 1970

Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral

OTRAS FUENTES:

Entrevista a informante clave, efectuada el lunes 5 de marzo de 2012 al Lic. Adolfo Ulises Silva Gutiérrez, Director del Departamento de Inspección en el estado de Baja California

http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=203

<http://www.investinbaja.gob.mx/industrias/biotecnologia.htm#cias>

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/pdf/RD09-resumen.pdf>

<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/bc/territorio/default.aspx?tema=me&e=02>

http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/nuestro_estado/municipios/ensenada/extension.jsp

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C081> (C81 Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947)

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C129> (C129 Convenio sobre la inspección del trabajo /agricultura/, 1969)