

# La Inspección del Trabajo en Venezuela: notas críticas

Isaías Rodríguez<sup>1</sup>

## Introducción

Controlar la higiene y la seguridad industrial siguen siendo, aún, los propósitos de la inspección del trabajo. Se ha instrumentado para ese control la inspección especializada (característica de los países anglosajones) y la inspección genérica (actualmente vigente en Venezuela). Esta última tiene un objeto de control mas integral. No se concreta solo a la higiene y seguridad, sino que abarca las normas reguladoras de la relación de trabajo, los derechos colectivos, los convenios salariales, la jornada, el tiempo extra, el horario de trabajo y los regímenes especiales para menores y mujeres. La inspección lo revisa todo en el centro de trabajo, puesto que su objeto, entendido genéricamente, es en verdad el cumplimiento de las normas reguladoras del trabajo.

La cada vez mas complicada red de procesos tecnológicos utilizados por la industria “exigen conocimientos demasiado extensos para que los domine un solo individuo”(1) (La Inspección del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, pág. 07). Sin lugar a dudas, que quien realice la inspección no podrá obviar los conocimientos técnicos necesarios, para valorar las situaciones de los riesgos laborales y las condiciones inseguras en el trabajo, pero lo que se ha querido con la “inspección genérica” es evitar la excesiva especialización que “impide la visión de conjunto de los problemas y la descoordinación que pudieran producir los muchos especialistas en un mismo centro de trabajo” (2) (La Inspección del Trabajo, ob. cit. pág. 09). En todo caso, la inspección genérica no excluye la posibilidad de que los inspectores generales se hagan asesorar, cuando fuere necesario, por personal especializado.

## La inspección del trabajo en Venezuela

Los procedimientos de inspección del trabajo en Venezuela los rigen fundamentalmente cuatro leyes: la Ley Orgánica de Prevención Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (LOPCYMAT); la Ley del Seguro Social; la Ley Orgánica del Trabajo (LOT); y el Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En cuanto a la LOPCYMAT está claro -en su artículo 10-, que son funciones del Consejo Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales “elaborar la política nacional de prevención, vigilar el cumplimiento de esa política, promover la capacitación técnica de trabajadores y empleadores en materia de prevención, promover normas destinadas a la prevención de riesgos laborales y promover campañas de educación en este mismo sentido”. Por otra parte, en el artículo 15 de la misma Ley, se establecen como funciones del Instituto Nacional de Prevención (órgano ejecutor de la política nacional de prevención) asesorar a las organizaciones sindicales de trabajadores sobre las normas que, para la prevención, puedan ser incorporadas a las convenciones colectivas de trabajo y las diversas actuaciones como órgano de vigilancia y fiscalización del cumplimiento de las normas que tengan que ver con la prevención.

La Ley del Seguro Social dispone, en el Art. 117 de su Reglamento, que el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales “estimulará a las empresas para que desarrollen sus propios programas de seguridad industrial y podrá establecer, de acuerdo con el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social u otros organismos, **las normas para realizar**

<sup>1</sup>- Abogado Laboral, docente del Postgrado en Salud Ocupacional e Higiene del Ambiente Laboral, Universidad de Carabobo

**exámenes periódicos de salud de sus beneficiarios y tomar las medidas pertinentes para una eficaz y permanente vigilancia de los ambientes de trabajo, dirigidas a prevenir la contaminación ambiental, los accidentes y enfermedades profesionales”** (Reglamento de la Ley del Seguro Social, Artículo 117) (3).

La Ley Orgánica del Trabajo (vigente desde el 1º de mayo de 1991) establece en el capítulo I del título IX (artículo 586 al 596) todo lo referente a la inspección del trabajo en forma, por demás, concreta: a.- La define como función del Ministerio del Trabajo (Art. 586) y como función de las inspectorías regionales del trabajo (Art. 589). b.- Establece el procedimiento y las características de la inspección del trabajo en Venezuela (Arts. 590, 591, 592, 593). Tanto los procedimientos como las caracterizaciones contenidas en esta Ley no son otra cosa que un resumen de los supuestos legales establecidos en el Convenio 81 de la OIT.

El Convenio 81 fue adoptado por la Conferencia General de la OIT el 11 de julio de 1947 y fue ratificado por Venezuela el 17 de mayo de 1967 (20 años después). Este convenio define el sistema de inspección (Art. 2); señala sus funciones (Art. 3); caracteriza la autoridad competente para la vigilancia y control (Art. 4); consagra la estabilidad para este tipo de funcionarios (Art. 6).

## **Procedimientos para la inspección del trabajo**

1.- El Inspector acredita debidamente su identidad. 2.- Sin previa notificación y libremente, a cualquier hora del día o de la noche, puede entrar al establecimiento o industria objeto de inspección. 3.- Ordenará y procesará cualquier prueba, investigación o examen que considere necesario para la inspección. 4.- Podrá interrogar, solo o ante testigos, al empleador o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la inspección. 5.- Podrá exigir libros, registros o documentos que tengan que ver con el motivo de la inspección. 6.- Podrá tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, con el propósito de analizarlos notificando previamente al empleador. 7.- Podrá

tomar las medidas necesarias para eliminar las condiciones inseguras de trabajo constatadas, tales como modificaciones en las instalaciones o adopción de medidas de aplicación inmediata. 8.- Si no fuere de su competencia, podrá dirigirse a las autoridades judiciales o administrativas para que ordene lo que fuere necesario o adopten las medidas más inmediatas.

El Art. 590 de la Ley Orgánica del Trabajo, agrega solo que se debe comunicar al empleador el motivo de la visita y que, si se tratare de un hogar doméstico, no se podrá entrar sin orden judicial. Asimismo, ordena guardar secreto sobre los procedimientos operacionales de que tengan conocimiento en sus visitas. Obliga, igualmente, a mantener absoluta imparcialidad y a abstenerse de asumir posiciones políticas o partidistas. En efecto, los funcionarios de inspección no podrán tener ningún interés, directo ni indirecto, en los centros de trabajo objeto de inspección.

## **La confidencialidad de la inspección**

La norma anteriormente comentada (Art. 590 de la LOT) ordena “guardar secreto sobre los procedimientos operacionales de inspección”. Esta disposición, sin embargo, debe interpretarse en concordancia con el Art. 15 del Convenio 81. ¿Qué dice este artículo 15? Pues, que los inspectores están obligados a “no revelar los secretos comerciales o de fabricación de los métodos de producción de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones (de inspección)”. Debe interpretarse esta disposición en concordancia con el referido Art. 15 porque el Convenio 81 es una “ley especial” en materia de inspecciones del trabajo (Especial incluso frente a la Ley Orgánica de Trabajo) y por tal razón, con fundamento a lo dispuesto en el Art. 59 de la LOT, “si hubiere dudas en la aplicación de varias normas vigentes, o en la interpretación de una determinada norma, se aplicará la más favorable al trabajador”. Entendemos, en consecuencia, que el secreto al cual se refiere el Art. 590 de la LOT es el relativo a “los secretos comerciales o de fabricación y a los métodos de producción de que hayan tenido conocimiento en la inspección”, pero no a los demás resultados de la inspección. La confidencialidad y el “secreto” no

puede conducir al absurdo de no informar a los trabajadores y a los empleadores el resultado de la inspección. Sobre todo si (como lo afirma el Art. 6 del Convenio 81), el funcionario debe solicitar la colaboración de los empleadores, de los trabajadores y de sus organizaciones. Ello tiene que ver con el derecho que tienen los trabajadores a que se les garantice condiciones de salud, seguridad y bienestar en el trabajo (Art. 19 de la LOPCYMAT) y tiene, asimismo, que ver con la obligación en que está el empleador de “facilitar y adoptar las medidas tendientes a que los representantes de los trabajadores en los Comités de Higiene y Seguridad puedan realizar sus actividades cuando actúen en cumplimiento de sus funciones” (Art. 36 de la LOPCYMAT) (4).

## La potestad sancionadora de la administración

El contexto socioeconómico mundial ha atribuido el desempleo y la crisis laboral a la rigidez e inflexibilidad de la legislación del trabajo. Los nuevos procesos tecnológicos (informática, microelectrónica y las cada vez más recientes tecnologías), han jugado un papel de primer orden en este proceso. Sin embargo, a juicio nuestro, es más un proceso ideológico lo que hoy pretende reajustar los procesos sociales y adecuar las realidades sociales al juego de los mercados internacionales. Los presenta como nuevas formas de competencia, como interconexión de capitales, como integraciones económicas de regiones o subregiones y todo ello, en definitiva, plantea como conclusión la transformación de las estructuras donde se asienta el trabajo humano. Todo apunta a la flexibilización de las normas laborales para adaptar la realidad social a la economía. La globalización de los capitales y la mitificación de la oferta y la demanda tienen hoy un espacio absolutamente determinante, que solicita soluciones adecuadas para la creación de empleos productivos, salarios justos y formación profesional de nuevos trabajadores (Jornadas Internacionales de Diálogo Social y Desarrollo del Ministerio del Trabajo Venezolano, Modernización de los Ministerios del Trabajo, Ponencias de Bernardoni de Govea María, María del Mar Serrano y Rafael Albuquerque).

Dentro de ese contexto, Venezuela ha asumido su cuota de “cambio social” y en el ánimo de

racionalizar y sincerar el aparato burocrático ha emprendido la modernización de su viejo Ministerio del Trabajo (60 años desde su fundación) y el 27 de febrero de 1996 el Presidente de la República, mediante Decreto N° 1.218 aprobó el proyecto de reorganización administrativa, que persigue fortalecer dicho Ministerio como ente rector de la política laboral y de seguridad social, así como su capacidad de respuesta ante las políticas de integración económica, promoviendo escenarios de participación y de diálogo entre los actores sociales. Igualmente, estas nuevas estructuras buscarían poner de relieve el papel protagónico de organizaciones sindicales de trabajadores y patronos, para la búsqueda de opciones a la problemática socioeconómica, así como la reformulación de la Inspección del Trabajo sustentada en un acto supervisorio único. (Modernización de los Ministerios del Trabajo, Ponencia de María Bernardoni Govea, Vice-Ministro del Trabajo en Venezuela). Ello produciría una centralización normativa (nivel central en un rol fundamentalmente pensante y creativo) y una desconcentración operativa que modificaría sustancialmente las inspectorías regionales. En estas inspectorías habría ahora un Inspector Jefe y un Inspector Conciliador. El Inspector Jefe tendrá a su cargo las funciones cuasi-jurisdiccionales, entre las cuales está la de sancionar a los infractores de las normas laborales y, especialmente, a quienes violenten la seguridad y las condiciones ambientales de trabajo en perjuicio de los trabajadores.

En este sentido, el funcionario de inspección levantará el acta circunstanciada y motivada que servirá de base e iniciación al respectivo procedimiento administrativo. Dentro de los cuatro (4) días hábiles siguientes, el funcionario remitirá copia certificada de dichas actas a los supuestos infractores y éstos tendrán ocho (8) días para formular sus alegatos y reparos. Seguirá una nueva fase de ocho días para promover y evacuar las pruebas que fueren pertinentes y vencido ese lapso, en los tres (3) días siguientes, la administración dictará una resolución motivada, declarando a los indiciados incurso o no en las infracciones imputadas. Se entiende, conforme a la nueva estructura del Ministerio del Trabajo venezolano, que estas funciones corresponderán al Inspector Jefe una vez que el Inspector de Conciliación haya instado al infractor a corregir voluntariamente las amenazas o riesgos detectados en el acta de inspección.

## Las multas

En Venezuela el monto de las multas, en proporción a los daños que pudieran causar las infracciones, son absolutamente irrisorias. La máxima es de dos salarios mínimos (aproximadamente sesenta dólares), recurribles, previo afianzamiento; convertibles en arresto por una autoridad judicial, una vez que haya recibido el expediente administrativo correspondiente. El arresto será de un día por cada ocho dólares (aproximadamente). Creemos que este cuadro deberá variar para darle sentido y seriedad a la inspección del trabajo, como actividad preventiva fundamental en la nueva estructura social.

Sólo en los casos en que, la condición insegura fuere previamente advertida al patrono, y el daño se produjere por la no corrección de la misma, podrá haber un incremento considerable en la multa (la LOPCYMAT en su artículo 33 la llama indemnización y no multa). Tales situaciones, mas que multas son reparaciones a los daños causados al trabajador y, sin obviar la sanción de la Administración, obligan al empleador a cancelar al trabajador o a sus familiares cantidades que pudieran llegar hasta los 4.000 dólares sin perjuicio de las acciones por daños civiles que pudieran haber sufrido los trabajadores o sus familiares. □

---

## Referencias Bibliográficas

- 1.- Ponencias de las Jornadas Internacionales "Diálogo Social y Desarrollo con ocasión a los 60 años de la Oficina Nacional del Trabajo, celebradas en Caracas del 14 al 16 de julio de 1966.
- 2.- La flexibilización de la Relación de Trabajo
- 3.- Ley Orgánica del Trabajo
- 4.- Convenio 81 de la OIT
- 5.- Ley Orgánica de Prevención Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo.
- 6.- Ley del Seguro Social Venezolano.
- 7.- Plan de Reestructuración del Ministerio del Trabajo Venezolano.
- 8.- La Inspección del Trabajo, Misión y Métodos. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.