Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN COLOMBIA

Carlos Ernesto MOLINA*

Resumen. La inspección de trabajo en Colombia sigue el modelo "generalista" caracterizado por un amplio mandato que cubre todo el ámbito del derecho laboral y de la seguridad social. Pero también se le adjudican procedimientos que se salen de la órbita generalmente aceptada para la inspección de trabajo (como la conciliación) y además tiene ciertas competencias "cuasi-judiciales". Cuenta con una estructura central y otra descentralizada (direcciones territoriales) y en la realidad sus recursos humanos y técnicos son insuficientes para cumplir con los ambiciosos objetivos que se propone. Se ha lanzado un plan para vitalizarla y enfocarla preventivamente hacia las empresas y sectores de mayor riesgo, pero no prevé mejoras a la actual cobertura, ni acción sobre sectores informales.

I. ANTECEDENTES Y PRIMERAS MANIFESTACIONES DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

1. *Los antecedentes*

Como en muchos países latinoamericanos, en Colombia la industrialización propició el surgimiento del derecho del trabajo.

La actividad industrial moderna en el país comienza en los albores del siglo XX, con las primeras fábricas textiles, de calzado, cerveza y otras, gracias al impulso del gobierno de Rafael Reyes (1904-1909). La industria prácticamente no existió durante el siglo XIX, excepto por algunas esporádicas y reducidas actividades. Por eso, sólo puede hablarse de la existencia de una población obrera de alguna significación en el país hacia finales del primer cuarto

* Abogado y consultor en materia laboral (*cemolina@ocorona.com*).

del siglo XX. Y, por ende, solamente en esa época puede hablarse de las primeras expresiones de una legislación social, como germen de un verdadero derecho laboral. Entre ellas hay que mencionar la Ley 57 de 1915, que responsabilizó a los patronos por las consecuencias de los accidentes de trabajo ocurridos en determinadas condiciones; el Decreto 2 de 1918 sobre regulación de la huelga; la Ley 46 de 1918 sobre vivienda higiénica para los trabajadores; las leyes 78 de 1919 y 21 de 1929, sobre conflictos de trabajo; la Ley 4a. de 1921 sobre obligaciones laborales de las empresas petroleras, y la Ley 37 de 1921 sobre seguro de vida obligatorio (complementada luego por las leyes 32 de 1922 y 44 de 1929).

Ninguna de aquellas primeras normas habló de inspección de trabajo, aunque ya desde octubre de 1904 —en un evento que puede considerarse como la génesis de esa institución en Colombia— el general Rafael Uribe Uribe, probablemente el más carismático y visionario líder liberal de la primera mitad del siglo en el país, en un famoso discurso pronunciado en el Teatro Municipal de Bogotá, sentó las ideas básicas de la futura disciplina jurídico-laboral colombiana y entre ellas la de la "vigilancia sobre las condiciones higiénicas" de los talleres.

2. *La primera manifestación formal de inspección de trabajo*

Fue en 1923, con la expedición de la Ley 83 de ese año, cuando se organizó por primera vez en el país un sistema de inspección de trabajo. Esta ley creó la Oficina General del Trabajo, como dependencia del Ministerio de Industrias, para "velar por el fiel cumplimiento de las leyes que tienden a desarrollar la acción social, a mejorar las condiciones de las clases laboriosas y a impulsar el desarrollo y prosperidad de ellas".

La citada ley estaba basada en una disposición constitucional. En efecto, el Acto Legislativo núm. 1 de 1918, que reformó la Constitución de 1886, expresaba que "las autoridades inspeccionarán las industrias y profesiones en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas". Esta disposición superior fue conservada por las reformas constitucionales de 1921 y 1936.

Posteriormente, diferentes normas desarrollaron las atribuciones de inspección, como el Decreto 652 de 1935 (artículo 36), la Ley 12 de 1936 (artículos 1o. y 7o.) y el Decreto 666 del mismo año (artículo 12).

A partir de la reforma constitucional de 1936, producto de la "revolución en marcha" del presidente Alfonso López Pumarejo, se puede hablar propiamente de un verdadero y consolidado derecho laboral en Colombia. En los catorce años comprendidos entre 1936 y 1950, y con fundamento en la nueva orientación constitucional, tuvo lugar un verdadero alud de normas laborales (normas sobre el carácter irrenunciable de los derechos laborales, formalidad del contrato de trabajo, terminación de la relación laboral, reglamento de trabajo, concepto de salario, jornada de trabajo y descansos legales, vacaciones remuneradas, auxilio de cesantía, auxilio por enfermedad, protección a la maternidad, protección laboral infantil, inembargabilidad de salarios y prestaciones, derecho de asociación sindical, etcétera).

Con el fin de buscar una unificación de la legislación laboral colombiana, se promulgó la Ley 6a. de 1945, o Ley General del Trabajo (adicionada posteriormente por las leyes 71 de 1945 y 65 y 95 de 1946), reglamentada por el Decreto 2567 de 1946.

En 1938 se crea el Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social; por la Ley 96 y el Decreto 996 de ese mismo año le adjudica la vigilancia de las leyes de trabajo en el país. En diciembre de 1946 se cambia su denominación por Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Con base en la normativa descrita, la inspección de trabajo tuvo, de todas maneras y durante más de un cuarto de siglo, suficiente sustento normativo para actuar en la vigilancia de los derechos laborales, sobre todo a partir de la Ley 73 de 1927, que refinó el servicio de inspección de trabajo cuyas primeras expresiones habían sido generadas por la ya mencionada Ley 83 de 1923. La Ley 73 reforzaba las medidas de policía administrativa de trabajo, pues otorgaba facultades a los inspectores para penetrar en horas laborales, sin previo aviso, a los lugares donde operaran industrias o comercios. Estos primeros inspectores también fueron facultados para vigilar el desarrollo de las huelgas.

II. La inspección de trabajo a partir del Código Sustantivo del Trabajo de 1950

1. *Las autoridades administrativas del trabajo*

Todo este conjunto de normas, fue complementado y sistematizado con la expedición del Código Sustantivo del Trabajo (CST) en 1950, que comenzó a regir el 1o. de enero de 1951.

El CST confiere a las autoridades administrativas del trabajo varias atribuciones en materia de vigilancia y control y constituye, por ello, la base del actual sistema de IT en Colombia.

El artículo 17 del CST constituye el eje del sistema de policía de trabajo: "Órganos de control. La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones sociales está encomendada a las autoridades administrativas del trabajo". Esta disposición es desarrollada por el Código en el título I de su tercera parte, denominado "Vigilancia y control". En este título, el artículo 485 reitera la adscripción de tales funciones a las autoridades administrativas del trabajo, vale decir, al Ministerio del Trabajo (hoy Ministerio de la Protección Social), "en la forma como el gobierno o el mismo Ministerio lo determine". De todas maneras, el propio CST atribuye a los inspectores de trabajo, en varias de sus normas, funciones de control, vigilancia e incluso facultades "cuasi-judiciales", tal y como se verá más adelante en este ensayo.

2. *Los convenios 81 y 129 de la OIT: normas obligatorias y principales*

Para la OIT, la IT ha sido, desde su misma fundación, un tema de la mayor relevancia. En sus casi noventa años de existencia, la OIT ha aprobado nueve instrumentos sobre la materia, de los cuales seis están en plena vigencia: el Convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947 (núm. 81) —referido a los establecimientos industriales y comerciales—; la Recomendación sobre la Inspección del Trabajo, 1947 (núm. 81); la Recomendación sobre Inspección del Trabajo (Minas y Transporte), 1947 (núm. 82); el Convenio sobre la Inspección del Trabajo (Agricultura), 1969 (núm. 129); la Recomendación sobre la Inspección del Trabajo (Agricultura), 1969 (núm. 133), y el Protocolo de 1995 relativo al Convenio núm. 81 sobre la Inspección del Trabajo, 1947.

La trascendencia otorgada por la OIT a la inspección de trabajo la resume muy bien el Comité de Expertos de la OIT: "una inspección del trabajo eficaz, constituye la garantía más segura de que se cumplen las normas internacionales y nacionales del trabajo no sólo *de iure*, sino también *de facto*".[1]

Esta importancia de la inspección de trabajo ha cobrado nuevo vigor y significado en los últimos años a raíz de la adopción por la OIT del concepto de "trabajo decente" (es decir, un trabajo productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana), como razón de ser de su accionar en el mundo de hoy.

---

[1] OIT, *Estudio general*, Ginebra, Comisión de Expertos, 1964.

Colombia es país fundador de la OIT.[2] En la actualidad tiene ratificados 60 convenios (55 en vigor), entre los cuales encontramos los convenios 81 y 129 ya mencionados, que fueron ratificados, respectivamente, el 13 de noviembre de 1967 y el 16 de noviembre de 1976.

Mediante declaración anexa a su ratificación, el Estado colombiano manifestó expresamente su decisión de excluir la parte II del Convenio 81 (inspección de trabajo en establecimientos de comercio), acogiéndose a la facultad que en ese sentido reconoce a los Estados el artículo 25-1 de dicho Convenio. No es claro porqué el gobierno colombiano hizo esta salvedad, aunque es presumible que por aquella época, cuando el modelo de desarrollo del país estaba centrado en el impulso a la industria, no se considerara importante comprometer internacionalmente al Estado con la obligación de instaurar la inspección de trabajo en actividades que en ese momento no eran prioritarias para Colombia.

El Estado colombiano no ha ratificado el Protocolo de 1995, relativo al Convenio 81, que hace extensivas las disposiciones de éste a las actividades "de servicios no comerciales", tales como la administración pública nacional, departamental y municipal; fuerzas militares y de policía; instituciones penitenciarias; servicios de atención de emergencias; sector educativo; farmacias; servicios públicos; servicios de transporte público; entidades sin ánimo de lucro, etcétera.

Las mencionadas salvedad y falta de ratificación significan que el Estado colombiano no está *obligado internacionalmente* a establecer una inspección de trabajo dirigida a las actividades de comercio ni a los servicios no comerciales, como lo está con respecto a la industria y a la agricultura. Sin embargo, según su legislación interna, la IT opera "en todo el territorio nacional" (Decreto 205 de 2003, artículo 29-1), lo que implica que el Estado se ha auto-obligado a ejercerla sobre todo tipo de actividades.

Un aspecto muy importante en el caso colombiano es que, según el artículo 53 de la Constitución, "los convenios internacionales del trabajo, debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna". Ello quiere decir que toda norma internacional relativa a asuntos laborales, que haya sido debida-

---

[2] El Estado colombiano fue invitado "a acceder al Convenio", o Tratado de Versalles, junto con otros doce Estados, también invitados a constituir la Sociedad de las Naciones (aparte de los treinta y dos Estados "miembros originales"). Dichos Estados "invitados", junto a los "originales", una vez que ratificaron el tratado se convirtieron en fundadores de dicha Sociedad y de la OIT.

mente ratificada y promulgada, se convierte en una disposición interna, vinculante para todos los ciudadanos y operadores jurídicos.[3] Esto es significativo, pues entonces las normas de los convenios 81 y 129 de OIT son disposiciones de obligatorio cumplimiento en el país, así no hayan sido reproducidas en normas de origen interno.

Los dos convenios de la OIT mencionados contienen, a nuestro juicio, los mandamientos maestros de la IT en Colombia, complementadas con disposiciones administrativas de origen nacional.

III. Las características formales de la actual inspección de trabajo

1. *Una función estatal*

El carácter estatal de la IT es un principio universalmente aceptado desde hace numerosos años, si bien en los últimos tiempos algunos sectores empleadores impulsan la idea de "privatizar" ciertos controles, en el contexto de la responsabilidad social empresarial (RSE).[4]

No obstante, se considera comúnmente que, siendo la inspección de trabajo una función policiva ejercida sobre un orden jurídico de naturaleza esencialmente pública, no puede ser objeto de delegación en manos privadas.

Los convenios clave de la OIT en esta materia parten de este principio. Y en consonancia, con base en ellos prácticamente en todo el mundo la inspección de trabajo es una función estatal, sin que Colombia sea la excepción.

Siendo Colombia un *Estado social de derecho* (artículo 1o. de la Constitución), y como tal orientado a garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos humanos, tiene la obligación de asumir —de manera indelegable en nuestro concepto— la vigilancia del acatamiento de los derechos sociales, en los ámbitos privado y público. Los ya citados artículos 17 y 485 del CST lo enuncian claramente: la vigilancia y control del cumplimiento de las normas laborales corresponde al Ministerio de la Protección Social.

---

[3] Molina M., Carlos Ernesto, *Las normas internacionales del trabajo y su efectividad en el derecho colombiano,* Bogotá, Temis, 2005, pp. 225 y ss.

[4] Oficina Internacional de Trabajo, *Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2005, pp. VII, 12 y 13.

Orgánicamente hablando, la inspección de trabajo en Colombia está atribuida a la Unidad Especial de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo del citado Ministerio, adscrita al Despacho del Viceministro de Relaciones Laborales. Dicha Unidad dispone de 32 direcciones territoriales (una en cada departamento, pero algunas con jurisdicción en municipios de otros departamentos, por razones de eficiencia administrativa), dos oficinas especiales (creadas por el Ministerio en ciudades diferentes a las capitales departamentales, cuando así lo ameriten las condiciones políticas, económicas y sociales), y las inspecciones de trabajo.

Las direcciones territoriales del Ministerio de la Protección Social tienen sede en las capitales de los departamentos (el departamento es la unidad territorial y político-administrativa del Estado colombiano) y reportan administrativamente a la Unidad Especial de Inspección, Vigilancia y Control.

Cada dirección territorial de trabajo está conformada por un director territorial y en algunos casos por un grupo de trabajo, empleo y seguridad social y por un grupo de prevención, inspección vigilancia y control.[5]

O sea, en Colombia, como en la mayoría de los países, la IT es una dependencia ministerial, con una estructura central a la cual reporta una estructura descentralizada en ámbitos territoriales. En ello se acoge el artículo 4-1 del Convenio 81 de OIT.

2. *Una referencia al modelo de inspección de trabajo internacionalmente aceptado*

Los convenios 81 y 129 de la OIT son el producto de la experiencia internacional y de la reflexión de expertos y actores tripartitos, y constituyen, a pesar de los años transcurridos desde su aprobación, un afortunado punto de referencia (vinculante en unos casos u orientador en otros) de lo que debe ser una verdadera inspección de trabajo.

Estos convenios (artículos 3o. y 6o., respectivamente) establecen tres objetivos para la IT:

— Un objetivo de control, que consiste en 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 actividad. Ésta, pudiéramos decir, fue la función primigenia de la IT en Europa (en la primera mitad

[5] República de Colombia, Ministerio de la Protección Social, *Manual del inspector de trabajo*, Bogotá, 2005, p. 76.

del siglo XIX, en el Reino Unido y en Francia): una policía administrativa, concebida para salvaguardar los logros iniciales del progreso social. Aún hoy, en países con altos grados de evasión o elusión de las normas laborales y de seguridad social, este objetivo de la IT sigue siendo vigente y se vuelve prioritario.

— Un objetivo asesor: orientar y brindar información técnica a los trabajadores y empleadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales. Esta función comprende un aspecto que hoy en día se considera fundamental en la inspección de trabajo: la prevención. La adopción del Convenio 81 de OIT en 1947 (artículos 3-1-b y 5-b) introdujo un cambio significativo en la policía de trabajo, al consagrar el principio de que el asesoramiento y la información a trabajadores y empleadores sobre el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social es una labor tan importante como la de fiscalizar su cumplimiento. De ahí en adelante, el control del cumplimiento asume un doble carácter: verificador y asesor. Este último tiene una verdadera connotación de "servicio" hacia un sistema de clientes, cuyos elementos fundamentales son los empleadores y los trabajadores.[6]

— Un objetivo de mejoramiento: poner en conocimiento de las autoridades competentes las deficiencias no cubiertas específicamente por las disposiciones vigentes. Se considera que los inspectores de trabajo son los funcionarios públicos con mayor contacto con los ambientes laborales, por lo cual están en mejores condiciones para conocer las deficiencias de la legislación y transmitirlas a los niveles competentes de decisión, para que éstos hagan los ajustes que correspondan.

Como bien anota Von Richthofen*:*

> …el objetivo de la inspección [de trabajo] es velar por que el mayor número posible de problemas relacionados con la protección de los trabajadores se resuelva en el lugar de trabajo, como resultado en primer lugar y esencialmente del diálogo y la consulta entre los actores directamente implicados (empleadores y trabajadores) y con el asesoramiento del inspector de trabajo en lo tocante a la observancia de la le-

---

6 Von Richthofen, Wolfgang, *La inspección de trabajo. Guía de la profesión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, p. 81.

> gislación, de las normas técnicas mínimas y de los términos de cualquier convenio colectivo que recoja normas pertinentes.[7]

¿Qué tanto se ciñe la inspección de trabajo en Colombia a estas directrices internacionales? Lo examinaremos en las siguientes líneas.

3. *Las características formales de la inspección de trabajo en Colombia*

A. *Descripción general*

La IT en Colombia, dentro de una clasificación convencional, puede catalogarse como "generalista". Es decir, ostenta un amplio mandato sobre una gran variedad de cuestiones. Puede decirse que su ámbito de competencia coincide con todo el campo de la legislación laboral y de seguridad social. En otras palabras, no es una IT que sigue el esquema "especialista", enfocado solamente a velar por el cumplimiento y a brindar orientación en ciertos temas específicos (como por ejemplo la seguridad y salud en el trabajo en algunos países que siguen el llamado modelo "anglo-escandinavo" de IT, con mayores o menores énfasis; en Estados Unidos, para mostrar un caso, la OSHA[8] se dedica casi exclusivamente a la inspección en materia de salud y seguridad). En esto, Colombia sigue la tendencia de la mayoría de las inspecciones de trabajo en los países latinoamericanos.

Tres son las funciones generales de la IT en Colombia:[9]

- Las funciones específicas (contenidas en el Decreto 205 de 2003 y en la Resolución 951 del mismo año, artículos 12 y 13).
- Las consultas.
- Las conciliaciones.

B. *Las funciones específicas*

El Ministerio de la Protección Social, como tal, tiene una serie de funciones en lo atinente a IT, aunque ciertamente la mayoría de las actividades concernientes a ella están asignadas a las direcciones territoriales del Ministerio. Algunas de las asignadas a éste por el Decreto reglamentario 205 de 2003 son:

---

7 *Ibidem,* p. 36.

8 *Occupational Safety & Health Administration*.

9 República de Colombia, Ministerio de la Protección Social, *op. cit.*, nota 5, pp. 140 y ss.

a) Dirigir, coordinar, desarrollar y evaluar las acciones de prevención, inspección, vigilancia y control en todo el territorio nacional, con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y convencionales sobre el trabajo, el empleo y la seguridad social, tanto en el sector público como en el privado.
b) Desarrollar mecanismos, procedimientos e instrumentos que faciliten y garanticen los derechos de los trabajadores a través del cumplimiento de las normas reguladoras en lo individual y colectivo, de trabajo, empleo y seguridad social, en los sectores público y privado.
c) Promover la observancia de los derechos humanos en el trabajo y velar por su cumplimiento, para asegurar el trabajo digno de acuerdo con los principios del Estado social de derecho.
d) Proponer, coordinar y evaluar políticas, planes y programas de prevención, inspección, vigilancia y control para estimular el cumplimiento de las normas de trabajo y seguridad social.
e) Coordinar con otras entidades y dependencias, el desarrollo de los programas y actividades de prevención, inspección, vigilancia y control.
f) Velar por la protección y respeto de los derechos laborales individuales y colectivos conforme a lo previsto en los convenios y tratados internacionales, en la Constitución Política y las disposiciones legales.
g) Tramitar y revisar la documentación relacionada con la declaratoria de ilegalidad de cese de actividades (laborales).
h) Tramitar y revisar la documentación necesaria para la convocatoria y funcionamiento de los tribunales de arbitramento.
i) Cancelar el registro sindical en los casos previstos en la ley.
j) Diseñar y aplicar mecanismos que permitan prevenir y controlar la evasión y elusión en el pago de aportes al sistema de seguridad social integral y demás aportes parafiscales.
k) Vigilar y controlar la organización de los servicios de prevención de accidentes de trabajo y enfermedad profesional que adelantan las entidades administradoras de riesgos profesionales.

a. Funciones de fuente administrativa (Resolución 951/03)

Por medio de la Resolución 951 de 2003, el Ministerio de la Protección Social ha asignado a las inspecciones de trabajo, en las ciudades sede de direcciones territoriales (capitales de departamento), las siguientes funciones, que

concretan las atribuciones contenidas en el Decreto reglamentario 205 de 2003 (relativo a los objetivos, estructura orgánica y funciones de dicho Ministerio):

- Adelantar las investigaciones por incumplimiento de las disposiciones sobre vivienda, higiene y seguridad en los establecimientos de trabajo y campamentos.
- Adelantar las investigaciones relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Código del Menor.
- Comprobar las circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito en los casos previstos en la ley.
- Adelantar las investigaciones por retención o disminución colectiva o ilegal de salarios.
- Instruir las investigaciones por la negativa a iniciar conversaciones en la etapa de arreglo directo.
- Instruir las investigaciones por actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical.
- Instruir las investigaciones que se realicen para determinar la representación sindical.
- Efectuar el depósito de las convenciones y pactos colectivos de trabajo.
- Registrar los libros que deban llevar las organizaciones sindicales.
- Autorizar la contratación de trabajadores a domicilio.
- Autorizar por escrito, a solicitud conjunta del empleador y trabajador y previa calificación en cada caso: préstamos, anticipos, deducciones, retenciones y compensaciones de salario, y fijar la cuota que puede ser objeto de deducciones o compensaciones por parte del empleador, lo mismo que los plazos para la amortización gradual de las deudas.
- Tomar las medidas necesarias para evitar graves perjuicios a la seguridad y conservación de los talleres, locales, equipos, maquinarias y elementos básicos para la ejecución de labores tendentes a la conservación de cultivos, así como el mantenimiento de semovientes, en el caso de que los huelguistas autoricen el trabajo del personal necesario de estas dependencias.
- Realizar audiencias de conciliación.
- Actuar como conciliadores en los conflictos rurales entre los propietarios o arrendadores de tierras y los ocupantes de ellas, arrendatarios, aparceros, colonos y similares.

— Efectuar los registros de las juntas directivas, subdirectivas y comités seccionales de las organizaciones sindicales de primer grado.
— Levantar actas de acreencias laborales.
— Decidir sobre las solicitudes de despido de trabajadoras en estado de embarazo.
— Autorizar la terminación de los contratos de trabajo en razón de la limitación física del trabajador en el caso contemplado en el artículo 28 de la Ley 361 de 1997.
— Otorgar autorización para que los menores de edad puedan trabajar, conforme a lo previsto en los códigos Sustantivo del Trabajo y del Menor.
— Instruir las investigaciones por la presunta violación de las normas sobre el trabajo de los menores.
— Efectuar las investigaciones necesarias para el pronunciamiento del coordinador del Grupo de Trabajo o del jefe de la Oficina Especial de Trabajo y Seguridad Social, a que se refiere el Decreto 2164 de 1959.
— Aprobar los contratos de trabajo que impliquen movilización de los trabajadores a distancias mayores de doscientos kilómetros de su domicilio, dentro del país.
— Constatar ceses o paros colectivos de actividades.
— Efectuar la comprobación sobre los turnos especiales de trabajo a que se refiere el Decreto 2352 de 1965.
— Efectuar la inspección y vigilancia sobre las actividades de trabajo asociado de las precooperativas y cooperativas de trabajo asociado.
— Vigilar que las empresas asociativas de trabajo cumplan con las disposiciones legales y estatutarias.
— Realizar visitas de inspección a las empresas y establecimientos para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de trabajo, empleo y seguridad social.
— Las demás que les sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

A su vez, en la misma Resolución (artículo 13), el Ministerio ha asignado a los inspectores de trabajo y seguridad social de los municipios, diferentes a las sedes de las direcciones territoriales y las sedes de las oficinas especiales de trabajo, la realización de una buena proporción de las funciones asignadas a las inspecciones ubicadas en las ciudades sede de las direcciones territoriales,

tales como registrar los libros que llevan las organizaciones sindicales; otorgar autorizaciones para trabajo de menores de edad; efectuar el depósito de las convenciones y pactos colectivos de trabajo; realizar audiencias de conciliación; actuar como conciliadores en los conflictos rurales; decidir sobre las solicitudes de despido de trabajadoras en estado de embarazo y sobre las solicitudes de terminación de los contratos de trabajo en razón de la limitación física del trabajador; constatar ceses o paros colectivos de actividades; efectuar la inspección y vigilancia sobre las actividades de las precooperativas y cooperativas de trabajo asociado y empresas asociativas de trabajo; realizar visitas de inspección a las empresas y establecimientos, etcétera.

Adicionalmente, deben cumplir las siguientes funciones:

a) Aprobar los reglamentos de trabajo, higiene y seguridad industrial e inscribir los comités paritarios de salud ocupacional y los vigías ocupacionales.
b) Conceder autorizaciones para laborar horas extras y autorizar los pagos parciales de cesantía y el pago en dinero de las vacaciones en los casos previstos en la ley.
c) Inscribir el acta de constitución, los estatutos y juntas directivas de las organizaciones sindicales de primer grado.
d) Adelantar las investigaciones relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones sobre trabajo contenidas en el Código del Menor y aplicar las sanciones consistentes en multa. Cuando se trate de una empresa que haya puesto en peligro la vida del menor o que atente contra la moral o las buenas costumbres, deberá remitir el expediente al director territorial, coordinador del grupo de inspección y vigilancia preventiva o al director territorial de la oficina especial, según corresponda.
e) Efectuar las investigaciones necesarias para el pronunciamiento del director territorial, del coordinador del grupo de trabajo o del jefe de la Oficina Especial de Trabajo y Seguridad Social.
f) Aplicar las sanciones por las violaciones a las disposiciones legales, convenciones, pactos colectivos y laudos arbitrales.
g) Las demás que les sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

Debe recordarse que la Ley 584 de 2000, en su artículo 20, modificó una norma incorporada al CST, que fue objeto de críticas severas por parte de los

organismos de control de la OIT durante varios años. En efecto, los inspectores de trabajo en Colombia estaban facultados para hacer comparecer a sus despachos a los directivos sindicales, a los trabajadores afiliados a sindicatos, o a los empleadores, "para exigirles informaciones pertinentes a su misión, la exhibición de libros, registros, planillas" y otros documentos, entrar sin previo aviso y en cualquier momento a una empresa o a la oficina o reunión sindicales con el mismo fin y ordenar las medidas preventivas que considerasen pertinentes para impedir que se violaran las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo, a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y el derecho de libre asociación sindical. La actual norma conserva esa atribución con respecto a los empleadores, pero con respecto a los sindicatos, trabajadores y directivos sindicales, la admite sólo cuando la intervención es solicitada por la organización sindical.

b. Funciones cuasi-judiciales

Es necesario resaltar que algunas de las funciones antes señaladas ostentan un carácter que pudiéramos denominar "cuasi-judicial", pues el inspector es facultado por la ley para decidir si asiste o no el derecho al empleador. Esta atribución, que se sale de los marcos propios de la policía administrativa del trabajo, la encontramos en los siguientes casos:

1) Cuando el inspector de trabajo estudia y decide sobre las solicitudes de despido de trabajadoras en estado de gravidez, presentadas por empleadores. Según el artículo 240 del CST, para poder despedir a una trabajadora durante el periodo de embarazo, o los tres meses posteriores al parto, el empleador requiere de la autorización previa del inspector del trabajo, o del alcalde municipal en los lugares donde no existiere aquel funcionario. Este permiso para despedir puede concederse con fundamento en alguna de las causales que la ley consagra para que el empleador dé por terminado el contrato de trabajo. El CST establece literalmente que en caso de que el empleador despida a la trabajadora en estado de gravidez sin la autorización del inspector de trabajo, deberá pagar a ésta una indemnización adicional a la que la ley contempla para los despidos sin justa causa, y además el equivalente a doce semanas de salario, correspondiente a la licencia remunerada de maternidad, si no la ha tomado.

Pero la Corte Constitucional colombiana, al decidir una acción pública de inconstitucionalidad en contra de esta norma, decidió modular su sentido para hacerlo acorde con la carta. Según ese alto tribunal, por efecto de la especial protección que brinda el Estatuto Superior a la mujer en estado de gravidez, es ineficaz su despido sin la previa autorización del inspector de trabajo, aunque el empleador cancele las mencionadas indemnizaciones. Es decir, el hecho de que el empleador pague éstas, no "legitima" por sí mismo el despido.[10]

2) Cuando el inspector de trabajo estudia y decide sobre las solicitudes de despido de trabajadores discapacitados (síquicos, físicos o cognitivos), debidamente acreditados como tales por su empresa promotora de salud (EPS), por causa de tal discapacidad (Ley 361 de 1997). Según una sentencia de modulación de la Corte Constitucional, dicha autorización de despido del inspector de trabajo también ha de obtenerse obligatoriamente en el caso de trabajadores con "debilidad manifiesta" (trabajadores a quienes su situación de salud "impide o dificulta sustancialmente el desempeño de sus labores en las condiciones regulares"), a quienes ese tribunal reconoce una "estabilidad laboral reforzada" igual a la del trabajador discapacitado.[11]

   El despido del trabajador discapacitado o con debilidad manifiesta, por causa de la discapacidad o la limitación que adolece, requiere ser autorizado previamente por el inspector de trabajo, quien deberá comprobar que esa especial condición del trabajador no lo hace idóneo para desempeñar el cargo y su reubicación no ha sido posible.

c. La investigación administrativa

Cuando en el desarrollo de sus funciones, el inspector del trabajo tenga que adelantar alguna investigación, ésta debe ceñirse a lo dispuesto por el Código Contencioso Administrativo, al Código de Procedimiento Civil (por analogía) y a algunas normas de los convenios 81 y 129 de OIT.

El procedimiento consta de cinco etapas:

1) Investigativa. La investigación puede iniciarse en ejercicio del derecho de petición en interés general o en interés particular (querellas verbales o

[10] Sentencia C-470 de 1997.

[11] Sentencia C-531 de 2000.

escritas), en cumplimiento de una obligación o deber legal, u oficiosamente.
2) Apertura del expediente.
3) Probatoria. Incluye la práctica de pruebas (documentales, indiciarias, periciales, testimoniales).
4) Decisoria, que consiste en la producción de un acto administrativo, debidamente sustentado y motivado, por medio del cual se adopta una decisión.
5) Vía gubernativa. Oportunidad para presentar recursos de reposición, apelación o queja en contra del acto administrativo adoptado, por parte de los interesados.

C. *Las consultas*

"Toda persona natural o jurídica tiene derecho de acudir ante las autoridades con el fin de obtener orientación e información sobre las leyes, decretos y las interpretaciones vigentes, que regulan la materia objeto de consulta y el procedimiento para poder ejercerlos de conformidad con la ley".[12]

La recepción y resolución de consultas es una de las actividades más frecuentes de la IT en Colombia. Las consultas pueden ser verbales o escritas. Con ellas se solicita orientación jurídica sustancial o procedimental, o la intervención de las autoridades administrativas de trabajo, o se entera al funcionario sobre hechos que presuntamente están transgrediendo la legislación laboral o de seguridad social.

De las consultas pueden derivarse diversos resultados, como su absolución, la revisión de una liquidación contractual, la expedición de una boleta de citación para una audiencia de conciliación, la práctica de una visita de inspección, o el inicio de una investigación administrativa.[13]

D. *Las conciliaciones extrajudiciales*

La posibilidad de conciliar sobre derechos inciertos y discutibles es uno de los principios fundamentales del trabajo, consagrados por la Constitución (artículo 53).

---

12 República de Colombia, Ministerio de la Protección Social, *op. cit.*, nota 5, pp. 141 y ss.
13 *Ibidem*, p. 144.

La conciliación administrativa en materia laboral es un procedimiento excepcional que se adelanta con intervención del inspector de trabajo,[14] quien lo dirige, impulsa, controla y aprueba, con el fin de poner fin amigable y voluntariamente, total o parcialmente y en forma razonable y justa, a una controversia o superar diferencias sobre asuntos susceptibles de conciliar, sin necesidad de acudir a las instancias judiciales.

Las conciliaciones ante las inspecciones de trabajo son de carácter extrajudicial (en el procedimiento ante los jueces laborales existe también una audiencia inicial llamada "de conciliación", donde las partes pueden llegar a acuerdos totales o parciales sobre la materia de controversia), son en derecho y, una vez formalizadas, los acuerdos logrados en ellas constituyen cosa juzgada.

En materia laboral, la conciliación puede iniciarse de cuatro maneras:

a) Por iniciativa de una de las partes. En muchas ocasiones la conciliación se ha originado en una consulta.
b) Cuando las partes presentan al inspector el acuerdo a que han llegado, con el fin de que el funcionario le imparta su aprobación.
c) Cuando el inspector cita a los interesados y les invita a llegar a un acuerdo conciliatorio.
d) Cuando las partes deciden voluntariamente intentar zanjar sus diferencias y solicitan la colaboración del inspector de trabajo.

IV. La realidad de la inspección de trabajo en Colombia

Examinaremos ahora algunas facetas de la actual práctica de la IT en Colombia, sin pretender ser exhaustivos, pues las limitaciones editoriales de este ensayo impiden extenderse en otros aspectos adicionales a los que siguen.

---

[14] Según la Ley 640 de 2001, también puede adelantarse ante los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo y los agentes del Ministerio Público en materia laboral. A falta de todos los anteriores en el respectivo municipio, esta conciliación podrá ser adelantada por los personeros y por los jueces civiles o promiscuos municipales. Esta ley había atribuido funciones *permanentes* de conciliación en materia laboral a los conciliadores de los centros de conciliación y a los notarios, pero esta facultad fue declarada inexequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-893/01, pues según la Constitución (artículo 116) esa competencia sólo puede atribuírseles *transitoriamente*.

1. *Cobertura real de la inspección de trabajo*

Aunque la normatividad de la IT en Colombia proclama que las funciones de prevención, inspección, vigilancia y control de trabajo cubren "todo el territorio nacional", la realidad es muy diferente. Según datos del Ministerio,[15] existen 143 inspecciones de trabajo,[16] que tienen jurisdicción sobre 1,098 municipios y cuatro distritos, es decir, cada inspección cubre en promedio aproximadamente ocho municipios.

La nómina de inspectores de trabajo está integrada por 289 personas para todo el país, pero advirtiendo que esta cifra es engañosa, pues varios de ellos están comisionados "transitoriamente" en otras labores diferentes a las de inspección. Por ejemplo, en el caso de la Dirección Territorial de Cundinamarca (cuya sede es Bogotá), hasta hace algún tiempo, de los 28 inspectores que existían en la planta de personal, nueve apoyaban la acción administrativa de otras dependencias.[17]

Situaciones como la descrita van en contra de lo estatuido por el apartado 2 del artículo 3o. del Convenio 81 de la OIT, que prohíbe que los inspectores de trabajo sean asignados a funciones que entorpezcan el cumplimiento efectivo de sus funciones principales. La Recomendación sobre la Inspección de trabajo de 1923 (núm. 20) de la OIT, establece criterios claros al respecto en su apartado I-2.

Pero el dato verdaderamente dramático es la proporción de inspectores de trabajo con respecto a la población económicamente activa y ocupada, que asciende aproximadamente a 17 millones 600 mil personas: un inspector por cada 61,000 personas, aproximadamente. La OIT sugiere un inspector por cada 10,000 trabajadores en las economías de mercado industrializadas y uno por cada 40,000 en los países menos desarrollados.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT ha expresado de hecho su preocupación ante el

---

15 Los datos citados en este acápite, cuando no tengan nota de pié de página, provienen de información directamente suministrada al autor de este ensayo por la jefa de la Unidad Especial de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo y por la coordinadora del Grupo de Administración de Personal del Ministerio de la Protección Social. Otros provienen de las páginas Web de dicho Ministerio, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y del Instituto de Bienestar Familiar.

16 Resoluciones 4283 de 2003 y 2403 de 2004, del Ministerio de la Protección Social.

17 Blanco, Óscar, "La inspección del trabajo en Colombia, evolución y estado actual", *Actualidad Laboral y Seguridad Social*, Bogotá, 2004.

Estado colombiano por la insuficiencia de recursos. La Comisión teme que la actual estructura de la administración del trabajo en el país pueda impactar negativamente a la IT. Así lo ha hecho saber al gobierno en varias "solicitudes directas individuales" remitidas en los últimos años.

2. *Las visitas de inspección*

Es evidente que con los recursos antes descritos, el amplísimo mandato que tiene la IT en Colombia no puede ser cumplido eficientemente, ni siquiera en el primero y más básico de los objetivos asignados por los convenios 81 y 129 de la OIT: la función fiscalizadora o de control del cumplimiento de la legislación laboral.

Esta función sólo puede ejercerse a cabalidad mediante las visitas de evaluación y de seguimiento que realiza el inspector de trabajo a los distintos lugares donde existen personas que deben ser amparadas por las normas laborales y de seguridad social. El Convenio 81 de la OIT (artículo 16) dispone que estas visitas deberán efectuarse con la frecuencia y esmero necesarios, en tanto que la Recomendación núm. 20 (párrafo 18) indica que deberán hacerse ordinariamente una vez al año a cada establecimiento, sin perjuicio de las visitas especiales que fueren pertinentes por causa de una queja o situación particular.

Sin embargo, el mismo Ministerio de la Protección Social admite que "la actuación del inspector por múltiples razones es discontinua".[18]

En 2006 se realizaron 7,120 visitas de inspección de carácter general (es decir, un promedio teórico aproximado de 25 visitas por inspector). De ellas, 1,067 se realizaron a cooperativas de trabajo asociado (existen cerca de 1,600 cooperativas de ese tipo en el país, por lo que, asumiendo que cada visita correspondiera a una cooperativa distinta, se cubrió cerca del 67% de estas entidades, que sería un buen balance); 304 a empresas de servicios temporales y 19 a agencias de colocación o empleo. Es decir, si se restan estas últimas cifras a la primera, encontramos que los inspectores de trabajo hicieron 5,730 visitas a establecimientos industriales, establecimientos de comercio y establecimientos no comerciales, una cifra baja si se considera que en la sola industria existen, según cifras del DANE (Departamento Nacional de Estadís-

18 República de Colombia, Ministerio de la Protección Social, *op. cit.*, nota 5, p. 83.

tica) 7,524 establecimientos. De manera que si los inspectores de trabajo se dedicaran sólo a controlar dichos establecimientos industriales, a cada inspector de trabajo le correspondería atender y vigilar 26 de ellos, sin contar la atención al sector agrícola, al comercial y a otros sectores no clasificados como industriales o comerciales.

En cuanto al Sistema de Riesgos Profesionales, a fines de 2006 había en el país aproximadamente 5 millones 638 mil afiliados. Esto significa que solamente el 32% de la población ocupada tiene cobertura por el sistema. En el mismo año, dentro de éste, hubo 654 muertes acaecidas por causa u ocasión del trabajo (1,8 muertes por día), 6,215 incapacidades permanentes parciales, 2,935 enfermedades profesionales y 558,368 accidentes de trabajo.

Es paradójico que después de la expedición de la Ley 100/92 (que reestructuró los sistemas de pensiones, salud y riesgos profesionales), casi todos los indicadores de siniestralidad en materia de seguridad en el lugar de trabajo han aumentado. Quizá este hecho se explique por un mayor registro con respecto al que se lograba a principios de los años noventa del siglo pasado, cuando comenzó su vigencia. Sin embargo sigue subsistiendo un evidente subregistro, pues alrededor del 68% de la población colombiana ocupada no está afiliada al sistema de riesgos profesionales.

El Ministerio de la Protección Social informa que realizó en 2006, 3,619 visitas para verificar evasión, elusión o morosidad al sistema de riesgos profesionales. Está bien que se realicen estas revisiones de control, pero pareciera de una mayor importancia realizar inspecciones a las condiciones de trabajo para detectar y prevenir accidentes y enfermedades profesionales. He ahí un enorme campo de acción para el control y acción preventiva de la IT.

En cuanto a los sistemas generales de seguridad social en salud y en pensiones, sólo el 40% de las personas obligadas cotiza al primero y el 26,29% lo hace al segundo. Esta situación delata el alto nivel de informalidad y precariedad en la que trabaja la mayoría de los trabajadores y trabajadoras colombianos. Durante 2006, los inspectores de trabajo efectuaron 4,186 visitas enfocadas a detectar evasión, elusión o morosidad al sistema de pensiones.

Teniendo en cuenta que en Colombia hay casi dos millones de empleados domésticos y jornaleros rurales, más los afiliados a cooperativas de trabajo asociado y empresas asociativas de trabajo, los trabajadores de talleres artesanales y de pequeñas y medianas empresas manufactureras, de comercio o de servicios, infinidad de "trabajadores independientes" que prestan sus servicios en distintas actividades, bajo aparentes contratos civiles o comerciales,

¿cuántas de las visitas de inspección realizadas cubrieron esos colectivos? En la información suministrada no se hace este desglose.

En cuanto al trabajo infantil, según el último censo (2005) el 3% de la población urbana de niños (5 a 17 años) trabajaba, en tanto que en área rural lo hacía el 9,6%. En el total nacional, alrededor del 35% de ellos trabaja en labores agrícolas, 30% en comercio y 10% en industria. Se calcula que existen en Colombia más de 2,5 millones de trabajadores infantiles. Tampoco se dieron a conocer cifras acerca de las visitas de inspección atinentes a este preocupante problema.

Finalmente, la realización de visitas requiere contar con medios de transporte y logística adecuados. En Colombia, el inspector de trabajo carece de estos recursos las más de las veces. En muchas ocasiones, sus desplazamientos son costeados o provistos por el sindicato o por el empleador, lo que hace que la función pierda transparencia y el inspector credibilidad. En este aspecto, el Estado colombiano incumple el Convenio 81 (artículo 11) que obliga a proporcionar a la IT los medios locativos y de transporte requeridos para cumplir a cabalidad sus funciones.

3. *Los procedimientos de conciliación extrajudicial restan eficiencia*

Como se vio antes, la conciliación extrajudicial es uno de los tres objetivos que debe cumplir la IT. Y en la práctica quizá el más recurrido.

Sin embargo, a pesar de que el común de las personas en el país asocia muy frecuentemente la conciliación extrajudicial con la esencia de la IT, según la Recomendación sobre la Inspección de Trabajo de 1947 (núm. 81), "las funciones de los inspectores de trabajo no deberían incluir las de conciliador o árbitro en conflictos del trabajo".

A pesar de no ser vinculante, este planteamiento tiene un sólido fundamento. Las funciones de conciliación y arbitraje, en cabeza de los inspectores de trabajo, no son muy consistentes con el talante esencial de su actuación (ser imparciales y producir la percepción de serlo en sus clientes); pero además, y sobre todo, porque los procedimientos de conciliación son demandantes de mucha energía y tiempo, que se aprovecharían mejor en el ejercicio de funciones que verdaderamente corresponden al papel de dichos funcionarios. No es que se demerite la conciliación extrajudicial como herramienta (muy valiosa por lo demás) para la solución de los conflictos y para la descon-

gestión de juzgados y tribunales, pero su administración debería ser asignada a funcionarios estatales[19] distintos a los inspectores de trabajo, como sucede en algunos países. Los instrumentos internacionales regentes de la actividad de la IT admiten sólo una excepción al respecto: la Recomendación de la OIT sobre la Inspección de Trabajo (Agricultura), de 1969 (núm. 133), admite la posibilidad de que los inspectores ejerzan la función de conciliadores, pero sólo temporalmente.

La Comisión de Expertos de la OIT ha comprobado algo que es evidente en la experiencia cotidiana en Colombia: los inspectores de trabajo dedican más tiempo a las actividades de conciliación que a las visitas de inspección.[20] Esta es una situación anómala, desde la perspectiva del Convenio 81 —como lo ha observado la misma Comisión durante los últimos años—, pues los inspectores de trabajo deberían dedicar el mayor tiempo al control y a la asesoría y menos tiempo a otras actividades.

Las cifras son elocuentes: en 2006 se conciliaron 78,668 controversias (un incremento del 21% con respecto al año 2000), en tanto que hubo 17,953 conciliaciones fracasadas. Es decir, se practicaron un total de 96,621 procedimientos conciliatorios en ese año.

Suponiendo que todos los 289 inspectores de trabajo en Colombia estuvieran dedicados a su función como tales, sin atender asuntos que no les corresponden (cosa que en la realidad no sucede, como ya se explicó), tendríamos que en 2006 cada inspector intervino en aproximadamente 334 procedimientos conciliatorios, mientras sólo efectuó en promedio —como se anotó antes—, cerca de 25 visitas de inspección. En 2000 cada inspector intervino en 238 conciliaciones, mientras que efectuó 24,5 inspecciones. En otras palabras, en seis años hubo un incremento del 40% en conciliaciones, mientras el promedio de inspecciones verificadas se mantuvo prácticamente igual.

La excesiva concentración de los inspectores de trabajo colombianos en labores de conciliación extrajudicial, además de la escasez crónica y evidente de recursos logísticos para facilitar sus desplazamientos, explica en buena parte el proverbial enclaustramiento de muchos de estos funcionarios en sus oficinas.

---

19 En Colombia, la facultad permanente para promover la conciliación extrajudicial es esencialmente estatal. Véase la nota 14.

20 Oficina Internacional del Trabajo, Comisión de Expertos, *Estudio general*, Ginebra, 95a. Conferencia Internacional del Trabajo, 2006, p. 26, párrafo 71 *in fine*.

Es indudable que hay una verdadera desproporción que debería llamar a la reflexión del Ministerio de la Protección Social.

La asesoría: una función con bajo cumplimiento

Con respecto a la segunda función de la IT consagrada por los instrumentos internacionales, es decir, la asesoría a los trabajadores y empleadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales, el diagnóstico es igualmente desalentador.

El propio Ministerio de la Protección Social acepta que "más allá de su función tradicional de control de la aplicación, que, en un número creciente de países, aunque todavía es palpable, parece pasar a un segundo plano y emplearse con mayor discreción, el Estado cumple una nueva función «habilitante» conforme a la cual sienta el marco, formula objetivos amplios, da orientación y apoyo en caso necesario y facilita así la labor de los principales actores, empleadores y empleados".[21]

Es un hecho que en el mundo, la IT tiende a enfocarse más en la prevención de los riesgos y en propiciar, con ese objetivo, el diálogo con los trabajadores y los empleadores en el seno de la empresa. Pero para cumplir eficientemente esta función el inspector de trabajo debe tener un alto grado de credibilidad por parte de sus "clientes" principales, vale decir, de los trabajadores y empleadores. Y esa credibilidad sólo se logra si el inspector reúne alta competencia en el área que ejerce, además de ciertas características de personalidad. Para desempeñar a cabalidad su función, el inspector requiere, más que amedrentar con base en las normas, alta competencia técnica en el tema y dotes persuasivas para convencer a sus interlocutores. Pero además exige su presencia personal frecuente y proactiva en los lugares de trabajo. La complejidad que caracteriza hoy a los sistemas de trabajo, generada por los avances tecnológicos, las nuevas formas de organización del trabajo, etcétera, hacen que este objetivo se vuelva de difícil logro y se constituya en el mayor reto de la IT en el mundo contemporáneo.

En Colombia esta función se ha quedado escrita. Y es que si —como hemos dicho— la primera de las funciones expuestas (el control) no se cumple a cabalidad, por la insuficiencia de los recursos y la demanda de atención a otras actividades, mucho menos se cumple ésta.

---

21 República de Colombia, Ministerio de la Protección Social, *op. cit.*, nota 5, p. 111.

4. *Una función inexistente en la práctica: las sugerencias de rectificación y mejoramiento*

En cuanto a la tercera función señalada por los convenios internacionales (poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales), el panorama es absolutamente desértico. El mismo Ministerio de la Protección Social lo acepta: "esta función es muy precaria en el país y desdichadamente el esquema de inspección no se nutre de las posibles violaciones que pueden ser constatadas por las autoridades competentes y que repercuten en la eficacia del sistema".[22]

Si el sistema de administración del trabajo en cualquier país no se alimenta con la información suministrada por quienes deben tener contacto cotidiano con el mundo laboral, la legislación pierde sentido y conexión con la realidad, persiste en sus vacíos y termina probablemente siendo rey de burlas. Esta falta de contacto con la realidad es la causante de que muchas veces las leyes sean redactadas por burócratas o por cabildantes que defienden intereses particulares.

V. Un proyecto de reestructuración insuficiente

1. *Los rasgos generales del nuevo plan*

Con bombos y platillos, el Ministerio de la Protección Social anunció a finales de junio de 2007 un "nuevo sistema de inspección de trabajo", estructurado con el apoyo del Programa USAID-MIDAS (Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible). Según declaró el ministro, se busca "mejorar y fortalecer la inspección de trabajo y optimizar la capacidad del Estado y los sectores productivos para responder con mayor eficiencia y calidad a la creación de mejores condiciones de trabajo y fortalecer los espacios de concertación laboral en las empresas".

El plan[23] pretende cambiar la estructura orgánica de la IT con base en "equipos de trabajo funcionales". Además establece tres "funciones centrales" del sistema: inspección, conciliación y autorización de trámites.

---

22 *Ibidem*, p. 84.

23 Ministerio de la Protección Social, *Propuesta de mejora, inspección para la competitividad*, Sistema de Inspección Laboral, febrero de 2006.

Se pretende eliminar trámites administrativos que hoy están a cargo de los inspectores de trabajo, como la autorización del trabajo a domicilio, el registro de juntas directivas, subdirectivas y comités seccionales sindicales de primer grado, la aprobación de reglamentos internos de trabajo, las autorizaciones para laborar horas extras, etcétera. En otros casos se plantea simplificar los trámites, mediante la supresión de la presentación de documentos ante la autoridad, pero manteniendo para el empleador la responsabilidad de conservarlos para eventuales revisiones.

Se buscará alcanzar objetivos de mejoramiento en el cumplimiento de los estándares laborales y de seguridad social, por la vía de la ejecución de planes concertados entre el empleador y las organizaciones de trabajadores ("acuerdos de cumplimiento y mejora").

La IT dará prioridad a las acciones preventivas, con focalización en las actividades y empresas de mayor riesgo ocupacional.

Se plantea también la cooperación con otras entidades públicas o privadas, con el fin de mejorar la eficiencia del sistema de inspección.

Todo lo anterior será complementado con un fortalecimiento de las capacidades y competencias de los inspectores de trabajo en alianza con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), dentro de un proceso de "administración del cambio", pero advirtiendo que la formación del personal no contemplará "aspectos técnicos de nuevos procesos de trabajo o soluciones tecnológicas".

La instrumentación del nuevo modelo se ha iniciado en cinco direcciones territoriales del Ministerio.

2. *Aciertos y deficiencias del plan*

Es encomiable que el Estado colombiano intente revitalizar la IT para que pueda cumplir con sus objetivos. Con esa intención, nos parecen saludables las propuestas de enfocar la IT de forma preventiva, propiciar la concertación entre empleadores y trabajadores, promover la cooperación con los sectores públicos y privados y mejorar la formación de los inspectores. Sin embargo, el plan parece deficiente en aspectos como:

a) El no contener ningún propósito ni estrategia para mejorar la escasa cobertura actual de las oficinas de inspección en todo el territorio nacional.
b) La no inclusión expresa en las prioridades de la nueva IT, de acciones que combatan las condiciones de precariedad, elusión o fraude en ries-

gos ocupacionales, salud y pensiones. Según datos del DANE, en las trece principales áreas metropolitanas en Colombia, existen cerca de cinco millones de trabajadores informales.

c) La falta de definición de la forma como se concretarán los "acuerdos de cumplimiento y mejora" en los centros de trabajo que por distintas circunstancias no tienen organización sindical.
d) La ausencia de un compromiso claro de impulso a la aprobación legislativa y la ratificación del Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la Inspección del Trabajo de 1947 (num. 81), ni a la anulación de la declaración anexa a la ratificación del Convenio 81, con la cual Colombia excluyó su obligación internacional de mantener un sistema de inspección de trabajo para el comercio. Si hay una intención sincera de vigorizar la IT en Colombia y hacerla efectiva en la salvaguarda de los derechos sociales, adquirir compromisos internacionales sobre aspectos en los cuales no los hay en los actuales momentos sería una muestra de seriedad y compromiso real del Estado colombiano.
e) La persistencia en incluir la labor de conciliación como uno de los ejes del sistema, a pesar de las reiteradas observaciones de la Comisión de Expertos de la OIT para aminorar esta función.
f) El plan tampoco habla de reforzar la plantilla de inspectores que, como se mostró líneas atrás, es francamente insuficiente, en lo cuantitativo y en lo cualitativo.
g) La omisión de un esquema de mejora de los recursos materiales y logísticos, que faciliten las labores de inspección.

Para algunos este plan es oportunista y tiene tras bambalinas la intención de enviar un mensaje positivo a Washington, junto a otras señales del gobierno colombiano, para abonar un ambiente propicio en el Congreso de los Estados Unidos, que se abocará a la discusión del tratado de libre comercio con Colombia. La bancada demócrata en el Parlamento estadounidense se ha mostrado reacia a la aprobación de dicho tratado, aduciendo que en Colombia se violan sistemáticamente varios derechos laborales, como la libertad sindical y la negociación colectiva, se permiten condiciones precarias de trabajo (con lo que de paso se incurriría en un *dumping* social) al tolerar la actuación fraudulenta de muchas cooperativas de trabajo asociado o empresas de servicios temporales, etcétera.

VI. Conclusiones

Primera. La estructura orgánica de la IT en Colombia, con un organismo central de dirección y un aparato descentralizado en todo el territorio (direcciones territoriales), es adecuada para el tipo de organización estatal unitaria, propia de Colombia.

Segunda. Sin embargo, tanto el número de inspecciones como el de inspectores resulta absolutamente insuficiente para cumplir el amplio elenco de funciones asignadas a la IT en el país.

Tercera. En particular, resultan escasos para garantizar una buena gestión fiscalizadora y de control sobre amplios conglomerados de trabajadores informales, de organizaciones cooperativas, PYMES y otros, que son los sectores donde sin duda se presentan las mayores infracciones a las normas laborales y de seguridad social.

Cuarta. Las labores de conciliación extrajudicial se consideran uno de los ejes del sistema de IT, lo que contradice las mejores prácticas y las directrices internacionales.

Quinta. El volumen de procedimientos conciliatorios supera y margina una función que debe ser prioritaria en el sistema de IT: las visitas de inspección.

Sexta. En la actualidad, las funciones de asesoría a empleadores y trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones laborales y de seguridad social son prácticamente inexistentes.

Séptima. También lo son las inherentes a contribuir a la mejora y corrección de las normas laborales, ante los órganos competentes para producirlas.

Octava. El proyecto presentado por el gobierno para vitalizar la IT corrige algunos aspectos del actual sistema, pero presenta deficiencias que hacen dudar de su futura efectividad.

Apostilla:

Casi al tiempo que se presentaba el "nuevo sistema de inspección de trabajo", entró en vigencia una reforma al Código Procesal del Trabajo que refuerza la oralidad y busca combatir los engorrosos procedimientos escritos que prolongan la duración de los juicios laborales de una manera inverosímil. Esta reforma busca una pronta justicia en materia laboral y de seguridad so-

cial. Pero no puede olvidarse que la verdadera efectividad de los derechos sociales se logra con una buena inspección de trabajo que haga presencia permanente en el terreno y tenga contacto constante con empleadores y trabajadores. Contar con un proceso ágil en los juicios laborales contribuye, sin duda, a la efectividad de los derechos, pero es una solución que forzosamente (y por más expedita que sea) no cubre infinidad de situaciones anómalas que se dan en la realidad del trabajo y que por distintos motivos (temor a perder el trabajo, ignorancia, costo económico) nunca llegan a los estrados judiciales. Ambos garantizan el funcionamiento eficaz del sistema de administración del trabajo, pero es la IT la que, por su contacto cotidiano con el mundo laboral, puede generar la percepción y la convicción de que hay verdadera justicia en las relaciones laborales y no un simple elenco de normas jurídicas distantes y retóricas.

VII. Bibliografía

Blanco R., Óscar, "La inspección del trabajo en Colombia, evolución y estado actual", *Actualidad Laboral y Seguridad Social*, Bogotá, 2004.

Ministerio de la Protección Social, *Manual del inspector de trabajo*, Bogotá, 2005.

———, *Propuesta de mejora, inspección para la competitividad*, Sistema de Inspección Laboral, febrero de 2006.

Molina M., Carlos Ernesto, *Las normas internacionales del trabajo y su efectividad en el derecho colombiano*, Bogotá, Temis, 2005.

Oficina Internacional de Trabajo, *Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo*, Ginebra, 2005.

———, *Estudio general*, 95a. Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006.

———, *Estudio general*, Ginebra, 1964.

Von Richthofen, Wolfgang, *La inspección de trabajo. Guía de la profesión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.