

LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN FRANCIA*

Rachel SPIRE**

Resumen. El presente artículo aborda la particular historia, la organización y el marco jurídico de la inspección del trabajo en Francia. Se hace referencia a los medios con que cuenta la inspección del trabajo para realizar sus funciones. Asimismo, a pesar de la regulación existente, se señalan las dificultades que enfrenta, particularmente la falta de efectivos para poder realizar de manera eficiente y eficaz sus funciones.

I. INTRODUCCIÓN

La necesidad de un cuerpo especial de control que tuviera como misión verificar la aplicación efectiva de la legislación social se hizo presente desde la segunda mitad del siglo XIX. Las primeras leyes de trabajo —particularmente aquellas de 1841 relativas a la protección de los menores que laboraban en la industria manufacturera— prácticamente no se cumplían. Posteriormente, la ley del 19 de mayo de 1824 creó un cuerpo departamental de inspección del trabajo, integrado por 18 inspectores remunerados por el Estado. Sin embargo, sus intervenciones eran limitadas y no contaban con los instrumentos de una real política social.

La ley del 2 de noviembre de 1892 reorganizó la inspección del trabajo, convirtiendo a los inspectores en funcionarios del Estado especializados en el control de las leyes sociales, actividad que vienen realizando desde entonces. En 1906, con la creación del Ministerio del Trabajo, los inspectores vieron crecer rápidamente sus atribuciones, gracias al desarrollo del derecho del trabajo por el Frente Popular.¹

* Traducción de Alfredo Sánchez Castañeda.

** DEA, Droit Social (rachelspire@yahoo.fr).

¹ Coalición política de izquierda (nota del traductor —en adelante N. del T.—).

La mayoría de las huelgas de 1936 y de las relaciones laborales en los años siguientes expresaron cierta sorpresa frente al rol activo que jugaron los inspectores: fueron los inspectores quienes desempeñaron un papel activo para establecer relaciones entre trabajadores y patrones, así como para negociar el fin de una huelga. Aunque terminar una huelga y organizar el diálogo social no entraran propiamente dentro de las atribuciones oficiales de la inspección del trabajo. Era, sin embargo, esa falta de poder oficial de los inspectores lo que los hizo aceptables para los patrones. Muchos inspectores jugaron un papel muy importante en la aplicación de las convenciones colectivas. La eficacia de la inspección del trabajo en la solución de las huelgas de 1936 y en las negociaciones colectivas constituyeron una victoria importante para el cuerpo de inspectores del trabajo.

Durante la ocupación, el tema del control de la aplicación de la Carta del Trabajo, instituida en 1941 por Vichy (enarbolando las corporaciones y prohibiendo la huelga), dividió a los inspectores del trabajo. Sólo un pequeño grupo de entre ellos mantuvo una posición claramente hostil. Después de la Segunda Guerra Mundial, la inspección del trabajo quedó marcada por la experiencia de la ocupación, generándose numerosos debates internos entre 1950 y 1960 debido a la barrera generacional e ideológica entre los antiguos inspectores que escaparon a la depuración y los nuevos inspectores del trabajo.

La inspección del trabajo es un cuerpo de funcionarios históricamente politizados. El Sindicato Nacional de la Inspección del Trabajo y de la Mano de Obra (SNITMO) se fundó en 1924. El sindicato, que comprende prácticamente a la totalidad de los inspectores del trabajo hasta mediados de los años sesenta, define la acción de la inspección, partiendo en primer lugar de su misión de conciliación (más que la prevención de accidentes de trabajo o la aplicación de la legislación laboral que eran la razón de ser de los inspectores antes de 1914).

El SNITMO, autónomo después de 1948, representa “a los funcionarios neutros, al servicio del Estado neutro”. La prioridad a la imparcialidad de la inspección del trabajo se incrementó debido a la desconfianza de los sindicatos hacia la institución que se manifestó en el transcurso de los años sesenta: la inspección fue acusada de ineficacia. Se le reprochaba el haberse separado de sus funciones iniciales. Los acontecimientos de mayo de 1968 confrontaron a los inspectores del trabajo con la impresión de los trabajadores y sindicatos de falta de confianza hacia la institución. Los sindicatos de inspectores del trabajo, Confédération Générale du Travail (CGT) y Confédération Fran-

caise Démocratique du Travail (CFDT), empezaron a tomar importancia en esa época y desarrollaron a partir de mayo de 1968 visiones teóricas radicalmente diferentes a las imperantes hasta entonces de conciliación: la inspección no se encuentra por debajo de las relaciones sociales de producción; al contrario, se encuentra inserta en ellos y no puede resolver las contradicciones internas del capitalismo.²

Aun cuando los inspectores del trabajo practicaron con frecuencia la auto-censura en la constatación de irregularidades y de represión hasta en los años sesenta, se comienza a percibir inspectores del trabajo comprometidos en los años setenta que no dudaron en reprimir. Su función de control tiende entonces a ser revalorada.

La inspección del trabajo está integrada por un cuerpo de funcionarios jerarquizado y reclutado por concurso. Ejerce un control en la aplicación de la legislación del trabajo y del empleo. Los inspectores del trabajo tienen a la vez una misión técnica y social, encargándose de:

- Vigilar el respeto de la legislación del trabajo, de su reglamentación y de las convenciones colectivas.³ El control de la aplicación de la legislación del trabajo se ha visto incrementada progresivamente (intervención más allá de la situación de trabajo).
- Constatar por medio de procesos verbales las infracciones a sus disposiciones,⁴ facultad compartida con los oficiales y agentes de la policía judicial.
- Decidir sobre diversas demandas de dispensa o de autorizaciones requeridas por la ley. Esta competencia ha sido limitada por la ley del 10 de diciembre de 1986 que suprimió la exigencia, en los despidos económicos, de una autorización administrativa previa a la ruptura.
- Colaborar en el mejoramiento de la seguridad y de las condiciones de trabajo en la protección de la integridad física de los trabajadores (análisis jurídico y técnico). Algunas de estas acciones se desarrollan con el apoyo de técnicos de prevención⁵ o de organismos facultados para verificaciones técnicas.

² Boletín de prensa de los inspectores del trabajo de la CGT, *Le Monde*, 1969.

³ Artículo L.611-1 del Código del Trabajo.

⁴ Artículo L.611-10 del Código del Trabajo.

⁵ Por ejemplo: autorización previa al de despido de un delegado sindical (artículo L.412-2 del Código del Trabajo).

- Estudiar el empleo y analizar las evoluciones del trabajo (participación en las misiones de servicios desconcentradas en materia de empleo para verificar que las empresas que solicitan apoyos del Estado reúnen las condiciones requeridas).
- Fomentar el desarrollo de las organizaciones representativas de personal y asegurar el libre ejercicio del derecho sindical (decisión, fomento, conciliación, apoyo y reforzamiento del diálogo social en la empresa). Además, el inspector asume, cada vez más, en el seno de las empresas, un papel de conciliación y arbitraje en caso del desacuerdo y de conflictos entre el empleador y su personal.
- Elaborar las estadísticas, encuestas e informes sobre las condiciones de trabajo y la aplicación de las disposiciones de las cuales son responsables, así como asegurar su ejecución.⁶

Una de las carencias de la inspección del trabajo en Francia reside en el reducido número de sus efectivos en comparación con la cantidad de empresas sujetas a control. El estudio de la evolución de los efectivos después de 1975 muestra muy bien la imposibilidad de un control exhaustivo en la aplicación de las normas del trabajo en el sector privado.⁷ Si globalmente el número de agentes de control y agentes destinados a las secciones de inspección ha aumentado regular y significativamente de 1975 a 1985; ha claramente disminuido hasta 1991, después estancado hasta 1977.

A partir de 1999 el número de funcionarios ha progresado regularmente para llegar y rebasar el nivel de 1985, en 2002. Al 31 de diciembre de 2004, las 478 secciones de inspección del trabajo contaban con aproximadamente 2,100 agentes. Entre 1982 y 2004 el número de agentes destinados en la secciones de inspección del trabajo aumento 1,4%; mientras que en el mismo tiempo, el número de establecimientos sujetos a control por la inspección del trabajo ha progresado de manera importante: más de 43,35% para los establecimientos sujetos a control y más de 22,8% para las personas ocupadas por estos establecimientos. De tal suerte que de esta evolución, el número promedio de establecimientos por agentes de control y de trabajadores ocupados por los establecimientos se ha incrementado. En 1982, un agente de control, en promedio, tenía a su cargo 894 establecimientos, ocupando a

⁶ Artículos R.611-1 y R.611-2 del Código del Trabajo.

⁷ Cfr. *L'inspection du travail en France en 2004. Rapport au Bureau International du travail. Mission centrale d'appui et de coordination des services déconcentrés*, pp. 117-330.

10,384 trabajadores. En 2004 estas cifras eran, respectivamente, de 1,109 y de 10,958.

La inspección del trabajo frecuentemente es percibida por los empleadores como una institución politizada y parcial que defiende solamente los derechos de los trabajadores a pesar de la libertad de empresa. La impopularidad de los inspectores del trabajo ante los empleadores conoció una triste manifestación en septiembre de 2004, cuando dos agentes de la inspección del trabajo⁸ fueron asesinados por el propietario de una explotación agrícola cuando efectuaban una visita de control de trabajo temporal. Este acontecimiento fue la oportunidad para que los inspectores del trabajo llamaran la atención del público sobre las dificultades que enfrentaban cotidianamente. Hace algunos meses, el proceso del empleador asesino contribuyó nuevamente a relanzar el debate sobre la precariedad de estos funcionarios.

Por su parte, los trabajadores perciben la intervención de la inspección del trabajo como un recurso fundamental y susceptible de aportar una solución rápida en sus litigios con un empleador. En efecto, más simple y más accesible que el recurso administrativo, el recurso al inspector del trabajo frecuentemente es el primer paso de los trabajadores de una empresa donde la representación sindical es débil e incluso ausente. Por otro lado, el hecho de que los inspectores deban guardar el secreto profesional tranquiliza a los trabajadores en donde la relación con el empleador se encuentra degradada. Sin embargo, es necesario matizar estas dos percepciones radicales: si el inspector del trabajo dispone de facultades reconocidas en la mayoría de los dominios que interesan a los trabajadores y a los empleadores, su marco de acción es limitado.

Actualmente existe un verdadero desfase entre los poderes ampliados de control de un inspector del trabajo y una impunidad crónica de los empleadores que transgreden la legislación. Los inspectores del trabajo, por su número limitado y la cantidad de controles a ejecutar, deben realizar una selección en el ejercicio de su misión. Esta selección permite de existencia de zonas libres de toda inspección, incluso si los inspectores hacen todo lo posible por reducirlas.

⁸ El 2 de septiembre de 2004, Silvie Trémouille, controladora del trabajo, y Daniel Buffière, controlador de la Mutual Social Agrícola (MSA), desarrollaban conjuntamente una revisión de la propiedad de Claude Duviou, en donde constataron la presencia de trabajadores temporales “prestados” ilegalmente. El propietario disparó contra los dos agentes con su fusil de caza antes de regresar dentro del edificio y dispararse en la quijada tres tiros que no fueron mortales. En marzo de 2007, el agricultor fue condenado a una reclusión de treinta años.

II. LA COMPETENCIA Y LAS OBLIGACIONES DE LOS INSPECTORES DEL TRABAJO

La inspección del trabajo tiene por misión controlar el cumplimiento de la legislación laboral por los empleadores sujetos a ella y en relación con los trabajadores empleados bajo el régimen de derecho privado. En la mayoría de los casos se trata de los siguientes tipos de empleadores:

- Personas físicas y morales de derecho privado que emplean trabajadores.
- Personas morales de derecho público que ejercen actividades industriales y comerciales y que ocupan trabajadores sujetos a un régimen de derecho privado.

La administración pública y los establecimientos públicos administrados por el Estado no se encuentran sujetos a las disposiciones del Código del Trabajo.

La competencia material de los inspectores del trabajo obedece a una repartición territorial. Los inspectores del trabajo están repartidos por departamento y se encargan, según mandato dado por el director departamental del trabajo y el empleo, de una sección de inspección. El inspector se encuentra sujeto a ciertas obligaciones generales derivadas de su estatus, estando a la disposición de los administrados ya sean éstos empleadores o trabajadores.

1. *La organización de la inspección del trabajo*

La inspección del trabajo francesa se rige por las normas de derecho internacional provenientes particularmente del Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptado en 1947 y ratificado por Francia en 1951.

Según el Convenio, la inspección del trabajo debe estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central; su personal debe integrarse por funcionarios públicos en donde su estatus y las condiciones de servicio le aseguren estabilidad en el empleo e independencia ante todo cambio de gobierno y toda influencia exterior indebida. En derecho interno, la inspección del trabajo se rige por un estatus particular basado en el Decreto del 21 de abril de 1975 que crea un órgano interministerial, por fusión de tres cuerpos de inspección del trabajo (agricultura, mano de obra y transporte). El órgano está administrado

por el ministerio responsable del trabajo, pero los agentes están, según su función, bajo la autoridad de los ministerios responsables del trabajo, la agricultura o de los transportes.

Los servicios que integran la inspección del trabajo están reagrupados en el seno de las direcciones regionales y departamentales del trabajo y del empleo. Cada sección de la inspección del trabajo se encuentra bajo la responsabilidad directa de un inspector del trabajo que ha sido autorizado del conjunto de agentes en servicio dentro de una sección. Los controladores del trabajo apoyan al inspector y colaboran en el acopio de información y en la redacción de los procesos verbales. No obstante esta jerarquía administrativa, cada agente goza de una gran autonomía; se reparten las empresas que se encuentran dentro de la competencia de su sección (atribución geográfica). Para cumplir sus responsabilidades, los inspectores y los controladores cuentan con prerrogativas que les permiten recolectar y analizar las informaciones necesarias para el control de las empresas. Están, en efecto, dotados de un poder general de intervención.

ORGANIGRAMA DE LA INSPECCIÓN FRANCESA DEL TRABAJO



2. Elementos integrantes del estatus de la inspección del trabajo

El estatus de la inspección del trabajo en Francia ha sido elaborado en función de prescripciones establecidas en el Convenio núm. 81 de la OIT y dentro del respeto de los grandes principios que se desprenden de este convenio internacional. El Convenio establece un doble principio de independencia, en relación con el gobierno y en relación con el sector privado. Preconiza, por una parte, en su artículo 6o., que el personal de la inspección se integre por funcionarios públicos en donde el estatus y las condiciones de servicio les aseguren la estabilidad en su empleo y los hagan independientes de todo cambio de gobierno y de toda influencia exterior indebida. El artículo 15 dispone, por otra parte, que los inspectores del trabajo no deben tener algún interés directo o indirecto en las empresas que se encuentren bajo su control.

Los inspectores del trabajo gozan por otro lado de una libertad de apreciación en el ejercicio de sus funciones. Se le deja a su libre decisión hacer advertencias o dar consejos en lugar de iniciar o de recomendar una investigación. Esta libre decisión es un elemento importante. Investido de una misión de control, el inspector del trabajo es libre de escoger los medios para obtener la aplicación de la legislación: incluso en caso de constatación de una infracción puede renunciar a la acción coercitiva para privilegiar la acción incitativa.

Los inspectores del trabajo y los controladores del trabajo gozan de una protección especial en el ejercicio de sus funciones. Esta protección se manifiesta en el ámbito penal, en caso de obstáculos en el ejercicio de sus funciones y de ultrajes y violencias cometidas en su contra. En los términos del artículo L.631-1 del Código del Trabajo, obstaculizar el cumplimiento de las obligaciones de un inspector del trabajo o de un controlador del trabajo constituye un delito. Las disposiciones del Código Penal que proveen y sancionan los actos de resistencia, los ultrajes y la violencia en contra de los oficiales de la policía judicial son también aplicables a aquellos que resulten responsables de hechos de la misma naturaleza hacia los inspectores del trabajo y de los controladores del trabajo y de la mano de obra (artículo L.631-2 del Código del Trabajo). El Código Penal sanciona los actos de violencia cometidos contra un ciudadano encargado de un servicio público en el ejercicio o en ocasión del desempeño de sus funciones (artículo 433-3 del Código Penal).

Las funciones de inspección del trabajo se ejercen ante interlocutores múltiples y frecuentemente opuestos. El inspector interviene en la práctica en una relación de naturaleza tripartita: administración-empleadores-trabajador. La particularidad del terreno de intervención, que es la empresa, implica para

el inspector del trabajo una atención especialmente apoyada en las reglas deontológicas. Su eficacia y su credibilidad dependen de ello ampliamente.

Como todos los funcionarios, los inspectores del trabajo deben guardar el secreto profesional según lo establece el Código Penal. Además, atendiendo a la aplicación del convenio internacional del trabajo y de la ley, deben prestar juramento de no revelar los secretos de fabricación y, en general, los procesos de fabricación, de que pudieran tener conocimiento en el ejercicio de sus funciones. Toda violación de este juramento es sancionada conforme al artículo 226-13 del Código Penal.

Por otro lado, el convenio internacional del trabajo indica en su artículo 15 que los inspectores del trabajo deben tratar con absoluta confidencialidad la fuente de toda queja que les señale alguna falta dentro de un establecimiento o una infracción a las disposiciones legales. Asimismo, deberán abstenerse de revelar al empleador o a su representante que la visita de inspección ha sido iniciada a consecuencia de una queja. La obligación de discreción del inspector del trabajo se impone en la medida en que su objetivo es asegurar la aplicación de la reglamentación del trabajo y no generar un perjuicio a los trabajadores.

El inspector del trabajo al estar obligado a respetar la confidencialidad de las quejas que recibe, no puede develar el nombre del administrado que lo ha requerido luego de una visita ulterior en los locales de la empresa. Esta obligación es una garantía, ante los trabajadores, de su fiabilidad. Quienes requieren a un inspector del trabajo no temen que su queja salga del entorno de la inspección. Su actuar es en consecuencia más libre, lo que representa sin embargo el inconveniente, desde el punto del inspector, de falsear su percepción de la empresa, una vez encontrándose en ella. Sin embargo, el objetivo del inspector del trabajo no es encontrar cuál es la causa de un conflicto o el culpable de una infracción. Busca antes que nada terminar con las irregularidades, dirigiéndose directamente al empleador y deja a este último (dentro de los límites de sus poderes de dirección) tomar las medidas necesarias.

3. *Una función de consejo*

El inspector del trabajo tiene un papel de consejero. Informan gratuitamente a los administrados. Esta función permite a los inspectores explicar y esclarecer la legislación del trabajo a los ojos de los trabajadores, los empleadores o los sindicatos que lo solicitan. El consejo dado a los empleadores forma parte de las funciones de prevención que tiene encomendadas. Permite,

además, un contacto “pacífico” con las empresas de su competencia territorial.

Los empleadores siempre son los más reticentes y más difíciles de contactar por la inspección del trabajo, en la medida en que ésta representa a la institución represiva que tiene como misión proteger a los trabajadores sujetos a una relación de subordinación, a partir del momento de la celebración de un contrato de trabajo. El inspector del trabajo frecuentemente es un personaje temido por los dueños de una empresa; para un gran número de ellos, su intervención es considerada como una injerencia insoportable en la vida de la empresa. No obstante, la complejidad de la legislación del trabajo y el costo que representa consultar a un abogado anima a los pequeños empleadores, inexpertos en derecho del trabajo, a recurrir a los consejos de un inspector. Actores de la vida social, los empleadores y los agentes de la inspección del trabajo tienen frecuentemente la oportunidad de encontrarse y las relaciones que se establecen pueden en algunas ocasiones desembocar en una real confrontación implicando consecuencias graves, fuente de numerosos conflictos. Además de que los inspectores del trabajo, del hecho de su número reducido, intervienen en situaciones críticas. Por esta razón la consulta previa de los empleadores reviste una importancia decisiva, sin embargo es muy rara.

Contrariamente a las visitas, frecuentemente represivas, el consejo a los empleadores representa más bien un carácter preventivo de la misión del inspector del trabajo. A pesar de las ventajas que pueden representar estas consultas para los dos principales actores de las relaciones sociales (empleadores y trabajadores), se efectúan en la mayoría de los casos por los trabajadores.

En materia de relaciones colectivas o individuales del trabajo, el inspector del trabajo debe, si es solicitado, ponerse a la disposición de los administrados para aclararles sus derechos y darles los consejos. Después de la aplicación de la reducción del tiempo de trabajo, los inspectores del trabajo son aún más requeridos por los trabajadores y los representantes de personal.

En materia de conflictos individuales de trabajo, el inspector podrá orientar al trabajador hacia una solución contenciosa de su problema. En efecto, el inspector del trabajo no es un “juez” de contrato de trabajo; esta competencia pertenece al *Conseil des prud’hommes*.⁹ Esta falta de competencia del inspector del trabajo en el campo de las relaciones contractuales no es total:

⁹ El Conseil des Prud’hommes es una jurisdicción especializada de primera instancia, integrada por un número igual de empleadores y asalariados elegidos directamente por asalariados y empleadores. Su recurrimento es gratuito y no requiere la asistencia de un abogado. Los

- Por su competencia general definida en el artículo L.611 del Código del Trabajo, el inspector del trabajo es conminado a “decir el derecho” en materia de ejecución o de ruptura de un contrato de trabajo.
- Por su misión de consejo y de conciliación, puede ser conminado a facilitar la resolución de diferendos surgidos de las relaciones contractuales. Este rol del inspector del trabajo es tradicional y resulta de la autoridad moral de que dispone.
- Ciertos contratos están sometidos explícitamente al control del inspector del trabajo: contrato de aprendizaje, contrato por tiempo determinado, contrato de trabajo temporal.

La función de consejero con relación a los trabajadores no busca usurpar el dominio reservado al juez. El funcionario asegura sin embargo un papel de “correa de transmisión” entre el juez y el trabajador. De hecho, es ampliamente animado por el Ministerio del Trabajo, para quien el tema esencial consiste en evitar que las tareas de información del público dilaten el ejercicio de otras funciones del servicio, particularmente la función de control: “el inspector del trabajo cada vez es más confrontado al flujo de solicitudes exteriores, y conducido a administrar las carencias y disfuncionamientos que no dependen de sus funciones originarias, lo que genera una concurrencia entre las tareas y las dificultades en la administración del tiempo. El arbitraje, por la urgencia, tiende a eclipsar la necesidad de conducir las acciones por objetivos”.¹⁰

III. LOS MEDIOS DE INTERVENCIÓN Y LOS PODERES DE SANCIÓN

Los jefes de empresas francesas están muy apegados a sus prerrogativas y son muy cuidadosos en preservar el “secreto de sus negocios”. Reivindican, en efecto, el respeto del principio de libertad de empresa. Muy frecuentemen-

conseils des prud’hommes tiene como función principal tratar los litigios individuales relativos a la aplicación de los contratos de trabajo. Concilian a las partes o, en su defecto, intervienen por la vía de la sentencia. Resuelven particularmente sobre: la causa real de los despidos de los trabajadores que no cuentan con un mandato representativo, que tengan como origen un despido económico o no; lo bien fundado de las sanciones, independientemente de su naturaleza, infringidas por el empleador a los trabajadores; el respeto de las disposiciones convencionales aplicables a las empresas (N. del T.).

¹⁰ Circular ministerial del 30 de enero de 1996.

te tienden a considerar al inspector del trabajo como un intruso. Para vencer su resistencia ha sido necesario dotar al inspector del trabajo de un poder general de intervención que se concretiza por una serie de facultades legales a su disposición.

1. *Los medios indirectos de control*

En el marco de su función de control, la obligación de información del inspector del trabajo le permite conocer los acontecimientos que marcan la vida salarial de una empresa. Aunque consultiva, esta obligación cuenta con sanciones penales en caso de incumplimiento. La administración posee en efecto un derecho de intervención en caso de medidas que amenacen el empleo.

Las acciones del empleador dependen, en ciertas hipótesis, de la autorización del inspector del trabajo, particularmente en materia de despido de trabajadores con fuero, como los delegados de personal, los miembros del comité de higiene de seguridad y condiciones del trabajo o los consejeros del trabajador (en los términos de los artículos L.425-1 y L.412-18 del Código del Trabajo). Estos trabajadores han sido “protegidos” en la medida en que todo proceso de despido del que sean objeto está sujeto a la autorización de la administración. Al ser titulares de un mandato representativo del personal, bajo este título, pueden ser susceptibles de ser discriminados por el empleador: ocupan un lugar de interlocutores cuando existen conflictos sociales y pueden ser el blanco de despidos abusivos. De suerte que si un empleador pretende despedir a uno de ellos, sin someterse al procedimiento especial, comete un delito sancionado por los artículos L.481-2 y L.482-1 del Código del Trabajo. El despido realizado violando el fuero sindical de estos trabajadores es nulo de pleno derecho y el trabajador tiene derecho a su reinstalación así como a una indemnización.

Las horas suplementarias efectuadas más allá de las que convencionalmente han sido fijadas o de las que resultan del artículo D.212-25 del Código del Trabajo (220 horas por año), están sujetas a la autorización previa del inspector del trabajo. La falta de autorización da lugar al delito de “trabajo simulado” en el sentido del párrafo 5 del artículo L.324-10 del Código del Trabajo. La solicitud, además de ser acompañada por justificaciones del empleador y la respuesta del inspector, debe estar debidamente motivada. Si el legislador ha querido hacer la excepción de las horas extraordinarias, este régimen corre

el peligro de ser cuestionado muy pronto por el deseo del actual gobierno de valorizar el “trabajar más para ganar más”. Una reforma en este sentido deberá aparecer a finales de 2007.

Varias disposiciones del Código del Trabajo obligan al empleador a comunicar al inspector del trabajo ciertos documentos, enviándoselos directamente o teniéndolos a su disposición en caso de que visite la empresa. El empleador debe particularmente proporcionar ciertos datos al inspector del trabajo si pretende realizar despidos por motivos económicos. Debe informar también sobre la creación de instituciones representativas de personal. En materia de seguridad, las declaraciones de accidentes de trabajo son obligatoriamente comunicadas a la administración, así como, de manera preventiva, los avisos de apertura de una obra. La comunicación de documentos permite al inspector conocer lo que está sucediendo en su sector.

Durante el transcurso de sus visitas, el empleador debe tener a la disposición del inspector del trabajo el conjunto de libros, registros y documentos obligatorios para la reglamentación del trabajo (artículo L.611-9, párrafo 1, del Código del Trabajo). No entregar estos documentos puede ser objeto de una multa.¹¹

El Código del Trabajo prevé la exhibición obligatoria en la empresa de ciertos documentos reglamentarios, de medidas de intervención o de ciertas modalidades de ejecución de la reglamentación. Principalmente destinada a la información de los trabajadores, la exhibición puede, particularmente en materia de duración del trabajo y de reposo semanal, facilitar la tarea de control del inspector del trabajo.¹² A falta de carteles con esta información, el em-

¹¹ Artículo R. 631 del Código del Trabajo. En la práctica, esta sanción es raramente aplicada. En efecto, la falta de entrega de documentos obedece en ocasiones a otros motivos: *a*) ya sea que el documento no se tiene y se conviene en entregarlo; caso por caso, el texto sanciona el no contar con un documento; *b*) ya sea que el empleador rechace deliberadamente entregar un documento con el que cuenta para escapar a las verificaciones del agente de control, por lo que hay, en este caso, un delito por obstaculizar el cumplimiento de las funciones del inspector del trabajo.

¹² Por ejemplo, el horario de trabajo debe ser fechado y firmado por el empleador. Debe ser publicitado en lugares convenientes dentro de cada uno de los lugares de trabajo en donde es aplicado y enviado previamente al inspector del trabajo que controla su cumplimiento (artículo L.620-2 del Código del Trabajo); el aviso de consultas de las convenciones colectivas debe ser colocado en el trabajo, en espacios reservados exclusivamente para informar al personal (artículo L.137-7); los nombres, direcciones y números de teléfono del inspector del trabajo, de los servicios de urgencias, de médico del trabajo, igualmente deben figurar en los carteles (artículo L.620-5).

pleador se expone a sanciones penales, incluso al pago de daños y perjuicios a los trabajadores que han sufrido un perjuicio por este hecho.

La calidad de la información recabada va a condicionar la pertinencia de la intervención del inspector en el lugar de trabajo. El inspector no dispone del tiempo suficiente ni de los medios para controlar a las empresas que están bajo su responsabilidad; es por lo que en función de la oportunidad va a efectuar sus visitas.

2. Las modalidades de control

A. La prevención de los riesgos profesionales

Los inspectores del trabajo le otorgan a la seguridad una prioridad fundamental. El hecho de la existencia de riesgos profesionales, del peligro algunas veces mortal de ciertos trabajos, los inspectores son particularmente atentos en materia de respeto de las reglas específicas del trabajo en la industria de la construcción.

En la inspección del trabajo, las funciones relativas a la protección de la integridad física de los trabajadores no son aseguradas por agentes o técnicos especializados en este dominio. La prevención global de normas en materia de seguridad en el trabajo, y su aplicación en las empresas, supone, no obstante, un análisis jurídico y técnico. Los inspectores del trabajo reciben una formación específica en donde el objeto es la adquisición de nociones fundamentales, debiéndoles permitir, luego de los controles en el empresa, medir los riesgos profesionales generados por los procesos de producción o las técnicas de fabricación utilizadas.

Los inspectores son apoyados en el ejercicio de sus funciones por organismos de prevención especializados, algunos de ellos dependientes del Ministerio de Trabajo. El inspector del trabajo intenta prevenir, en colaboración con la CRAM, las instituciones especializadas, los comités de higiene, de seguridad y condiciones de trabajo (CHSCT) y el empleador, los riesgos profesionales. La prevención en materia de seguridad debe efectuarse igualmente en colaboración con los empleadores que, frecuentemente lejos del lugar del trabajo, no son necesariamente conscientes del conjunto de riesgos que corren sus trabajadores. Desafortunadamente, cuando se producen los accidentes de trabajo los inspectores están ahí como una señal de alarma.

Cuando la urgencia se justifica, el inspector del trabajo dispone de poderes mucho más eficaces para que el empleador respete la legislación. El inspector puede acudir al juez de *référé*¹³ para que ordene medidas provisionales que tiendan a detener un hecho manifiestamente irregular, particularmente en caso de riesgos que pongan en peligro la integridad física de los trabajadores. El poder del inspector de interrumpir los trabajos en una obra en el sector de la construcción en caso de peligro grave e inminente (ley del 31 de diciembre de 1991), traduce la inquietud de los poderes públicos frente al aumento de los accidentes mortales del trabajo en ese sector. Este procedimiento evita tener que pasar en primer lugar ante la autoridad judicial correspondiente, además obedece a un deseo frecuentemente expresado por los servicios de la inspección del trabajo (sobre todo a propósito de la prevención de riesgos de caída de grandes alturas y de trabajos que exponen a los asalariados al amianto).¹⁴

B. *Derecho de visitas y poderes de investigación*

El principio de derecho de visita de los inspectores de trabajo en los establecimientos ha sido establecido por el Convenio núm. 81 de la OIT. En derecho francés se encuentran en el artículo L.611-8 del Código del Trabajo. El inspector del trabajo tiene el derecho de entrada y de visita en todos los establecimientos sujetos a su control a fin de vigilar y realizar las investigaciones propias a sus funciones. El inspector puede ingresar en los locales de la empresa tanto de día como de noche (si la empresa emplea a trabajadores durante la noche). Este derecho lo ejerce de manera discrecional; no debe proporcionar ninguna información a nadie sobre su elección de visitar una empresa en lugar de otra.

El inspector del trabajo no tiene ninguna obligación de informar acerca de su visita a un empresa; a su llegada debe, sin embargo, informar al empleador o a su representante de su presencia; una vez adentro, puede acceder libre-

¹³ Este término designa al presidente de una jurisdicción competente, cuando se pronuncia rápidamente en caso de urgencia. Su decisión es provisional pero inmediatamente aplicada (N. del T.).

¹⁴ El término *amianto* designa a un grupo de fibras minerales naturales resistentes al fuego y al esfuerzo. El amianto se utiliza en la industria de la construcción (aislamiento térmico y dispositivos antiincendio) y en la industria automotriz (cintas de freno y embrague). Las investigaciones han revelado que la inhalación de polvo de amianto durante periodos prolongados puede ser perjudicial para la salud (N. del T.).

mente a todos los locales en los que haya trabajadores laborando. El empleador no puede oponerse a la entrada del inspector del trabajo, ya que cometería el delito penal de obstáculo al control (artículo L.631-1 del Código del Trabajo). La jurisprudencia tiende a hacer una interpretación extensiva de esta infracción. De suerte que la Corte de Casación reconoce la existencia del delito de obstáculo al cumplimiento de las obligaciones del inspector del trabajo cuando, por ejemplo, le impiden el acceso al establecimiento, el derecho de investigar o el derecho de comunicación cuando las informaciones que le son proporcionadas luego de una verificación son voluntariamente inexactas.

Si la empresa cuenta con un delegado de personal, éste puede solicitar acompañar al inspector durante su visita (artículo L.421-1). Los representantes de personal o el comité de higiene, de seguridad y de condiciones de trabajo (CHSCT) deben también ser informados por la empresa de la presencia de un inspector del trabajo y pueden presentar sus observaciones.

Los inspectores del trabajo están autorizados a interrogar, ya sea solos o en presencia de testigos, al empleador o al personal de la empresa sobre todas las materias relativas a la aplicación de las disposiciones legales. El inspector puede interrogar a los trabajadores de la empresa sin tener que demandar ningún tipo de autorización al empleador y sin que éste pueda oponerse. Hasta noviembre de 2003, este poder de investigación tenía un límite: el inspector del trabajo, no contando con la calidad de oficial de la policía judicial (OPJ),¹⁵ no podía recabar información de manera obligatoria de testigos, ni exigir identificación de las personas. Pero la Ley núm. 2003-1119 del 26 de noviembre de 2003 (relativa a migración, la estancia en Francia y la nacionalidad) reforzó los poderes de investigación de los inspectores y de los controladores del trabajo: de ahora en adelante pueden solicitar a los empleadores y a los trabajadores ocupados en los establecimientos sujetos al Código del Trabajo, identificarse y comprobar su dirección.¹⁶

Debido a la presencia de la inspección del trabajo, dos hipótesis se presentan: que no hay nada que señalar porque todo está en orden, o bien que el inspector observe irregularidades o peligros que requerirán el respeto de la legislación. En esta segunda hipótesis el inspector toma las medidas que pueden revestir el carácter de sanciones.

¹⁵ El ejercicio de esta calificación está subordinada a una habilitación del procurador general de la Cour d'appel.

¹⁶ Artículos L.611-8 y L.611-12 del Código del Trabajo.

3. *La constatación de infracción y su sanción*

Los inspectores del trabajo están encargados, concurrentemente con los agentes y los oficiales de la policía judicial, de constatar las infracciones a las disposiciones de las cuales deben asegurar su aplicación. Habiendo detectado una infracción en una empresa, el inspector del trabajo dispone de un poder de apreciación sobre la manera en que va a abordar las irregularidades detectadas.

Para materializar la constatación de una infracción el inspector del trabajo dispone de varios medios en donde el carácter coercitivo va creciendo: la observación, la advertencia o ultimátum y el proceso verbal. La observación, es decir, el recordatorio de las disposiciones legislativas y reglamentarias en vigor, es el modo normal de intervención del inspector del trabajo. En efecto, solamente el 3% de las infracciones a la legislación del trabajo tienen como origen un proceso verbal. Las observaciones pueden ser verbales, escritas o seguidas de una visita al establecimiento. El inspector dispone de sanciones más fuertes que son la advertencia y el proceso verbal.

El inspector del trabajo dispone del procedimiento de ultimátum en dos casos: para demandar la aplicación de una disposición reglamentaria o para prescribir el recurso ante un organismo facultado. El ultimátum debe estar previsto por un texto legal específico. Una vez que el procedimiento es previsto, ninguna infracción se puede imponer directamente o antes de la expiración del plazo previsto para el ultimátum por vía del proceso verbal. El ultimátum señala las irregularidades encontradas y un plazo, al término del cual dichas irregularidades deben haber desaparecido. Solamente si el ultimátum no tiene efecto alguno, un proceso verbal puede iniciarse. El agente de control tiene la opción de iniciar o no dicho proceso.

Por derogación de este mecanismo (con fundamento en el artículo L.231-4, párrafo 2, del Código del Trabajo), los inspectores del trabajo están autorizados, sin necesidad de un ultimátum, de iniciar inmediatamente en un proceso verbal si los hechos que ellos han constatado presentan un peligro grave o inminente para la integridad física de los trabajadores.

Los inspectores del trabajo y los controladores del trabajo constatan las infracciones por medio de los procesos verbales. Las prescripciones legislativas, reglamentarias o convencionales que sirven de base al derecho de trabajo no proveen todas las sanciones penales necesarias. Por consecuencia, no puede iniciarse un proceso verbal si no está expresamente prevista una sanción

penal. En aplicación del primer párrafo del artículo 40 del Código de Procedimientos Penales, es el procurador de la República quien decide la recepción de un proceso verbal y la oportunidad de una investigación. El procurador puede archivar el proceso verbal o proceder a las investigaciones y audiencias necesarias. Los procesos verbales establecidos por el inspector del trabajo están sujetos a reglas particulares en donde la inobservancia implica la nulidad.

La inspección del trabajo no se coloca en una lógica puramente coercitiva; su acción tiene un ángulo preventivo y casi pedagógico que transparenta el inicio de procedimientos de sanción. Esta vocación encuentra en parte su explicación en el hecho de que una reducida cantidad de procesos verbales conoce una continuidad contenciosa: archivar sin iniciar investigaciones es la regla y los reenvíos ante el Tribunal Correccional o la policía son la excepción.¹⁷ La difícil aplicación del derecho penal del trabajo se traduce en una disminución del número de procesos verbales a los cuales el inspector del trabajo no tiene recursos que después del agotamiento de todos los otros medios de acción.

Como toda decisión administrativa, las decisiones del inspector pueden ser objeto de un recurso administrativo que puede ser gracioso (dirigido al funcionario que ha tomado la decisión o al director departamental del trabajo) o jerárquico (ante el ministro o el director departamental del trabajo). Un recurso contencioso en anulación ante el Tribunal Administrativo puede igualmente ser ejercido en un plazo de dos meses (este recurso no tiene efectos suspensivos).

IV. CONCLUSIÓN

A pesar de que el inspector del trabajo dispone de una amplia gama de sanciones para ejercer plenamente su misión de control en la aplicación de la reglamentación del trabajo, su tarea es todavía inmensa. La efectividad de los

¹⁷ Una instrucción del Ministerio del Empleo y la Solidaridad ha tenido el cuidado de recordar que la facultad con la cual dispone el Parquet (en Francia, la impartición de justicia está dividida en jueces de investigación y de sentencia, los primeros equiparables a la figura del Ministerio Público —N. del T.—) no debía, sin embargo, conducir a los agentes de control a la autocensura. En efecto, “cuando los derechos fundamentales de los asalariados son cuestionados, los inspectores y los controladores del trabajo no deben dudar en iniciar un procedimiento ante el Parquet de manera que demuestren que esos atentados al orden público no son ni menores ni aislados”.

derechos adquiridos parece ser previamente indispensable a toda innovación social.

En materia de sanciones, los límites han sido ya parcialmente evocados: numerosos procesos verbales son archivados sin continuidad y no van hasta la sanción penal. Frente a los empleadores reticentes a aplicar la reglamentación del trabajo, los inspectores tienen algunas veces dificultad en encontrar los medios de presión eficaces. El principal límite a la eficacia de la inspección del trabajo es su carencia crónica de funcionarios. Comparada con la amplitud de su misión, los inspectores del trabajo son poco numerosos y la efectividad de su control sufre las consecuencias. Disponiendo de una competencia material general, tienen poderes extendidos, pero la falta de tiempo y de personal los frena considerablemente. En la medida en que el número de agentes es insuficiente en relación con el conjunto de empresas a controlar, pues son las quejas de los trabajadores, frecuentemente urgentes, las que originan la visita de los inspectores a las empresas. Esta carencia no permite a los funcionarios cumplir plenamente su misión preventiva, por lo que ciertas empresas nunca han tenido contacto directo con la inspección de su sección.

La denominación de “inspector” evoca en francés al medio policial y envía una imagen punitiva de un cuerpo administrativo que se ve más bien protector y conciliador. La inspección del trabajo es una institución esencial para la protección de los trabajadores y para lograr la paz en las relaciones sociales. Sin embargo, el inspector no es otra cosa que una rueda dentro de un sistema social estrechamente dependiente de la coyuntura política.

En efecto, las políticas del empleo pesan fuertemente sobre el funcionamiento cotidiano de los servicios desconcentrados del Ministerio del Trabajo, en donde la inspección del trabajo no alcanza a valorizar suficientemente el estatus de sus funcionarios (serían necesarios previamente medios materiales y humanos). Los mejores textos pueden estipular que el inspector del trabajo es independiente de toda autoridad administrativa, del empleador y de los trabajadores. La realidad lo coloca en un universo enteramente estructurado por la corriente política; si cuenta con un margen de maniobra, es manifiestamente reducido. 