

Atomización de la inspección en el trabajo, caso Venezuela

Pernía H., Nuvia¹ y Gasparini C., Víctor²

Recibido: 24/02/2013

Revisado: 23/01/2014

Aceptado: 25/05/2014

Resumen >>

La inspección del trabajo en Venezuela se lleva a cabo a través de diferentes órganos de la Administración del Trabajo, que en términos generales velan porque las diferentes entidades de trabajo cumplan con el marco normativo vigente. Para la presente investigación, se estudiarán la Unidad de Supervisión, el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) y el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), todos adscritos al Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo, por lo que se describirá detalladamente las diferentes funciones y competencias legales establecidas para estos órganos, mencionando los cargos que ocupan quienes ejercen esta función en cada ente administrativo, la competencia del órgano, el nombre del acta que deben levantar, entre otros detalles que forman parte de la actividad. Finalmente, se hace mención a la atomización del sistema de inspección en el trabajo, y de cómo ésta fragmenta los esfuerzos del Estado venezolano al dejar que la actividad sea llevada a cabo por diferentes instituciones, en consecuencia, se hacen algunas sugerencias a favor de la eficacia del sistema.

Palabras Clave: Inspección en el trabajo, diferentes órganos con competencia inspectiva, atomización de los esfuerzos.

Abstract >>

ATOMISATION OF LABOUR INSPECTION, VENEZUELA CASE STUDY.

Work inspection in Venezuela is carried out through different bodies of the labour administration, which in general terms are responsible for the compliance of the different working entities with the existing regulatory framework. Throughout this research the following bodies attached to the Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo (Ministry of People's Power for Labor and Social Security) will be studied: Unidad de Supervisión, the National Institute for Prevention, Health, and Security at Work (INPSASEL), and the Social Insurance Institute (IVSS). The different functions and legal competencies established for these bodies will be described in detail by naming the positions occupied by those responsible for work inspection on each administrative entity, the responsibility of each body, the name of the official document to be taken, among other details. Finally, there is a reference to the atomization of the labour inspection system, and how it causes a fragmentation within the efforts of the Venezuelan State by allowing this activity to be carried out by different institutions. As a result, some suggestions are mentioned in favour of the effectiveness of the system.

Key Words: *Work inspection, different bodies with inspection competency, atomization of efforts.*

- 1 Licenciada en Relaciones Industriales de la Universidad de Carabobo, Abogado de la Universidad Arturo Michelena, Magister en Derecho del Trabajo de la Universidad de Carabobo, candidato a doctor Doctorado de Ciencias Sociales Mención Estudios del Trabajo de la Universidad de Carabobo, profesor de la Universidad de Carabobo en Pre y Postgrado en las áreas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales.
- 2 Licenciado en Relaciones Industriales de la Universidad de Carabobo, Magister en Administración del Trabajo y Relaciones Laborales de la Universidad de Carabobo, candidato a doctor Doctorado de Ciencias Gerenciales de la UNEFA, profesor de la Universidad de Carabobo en Pre y Postgrado en las áreas de Recursos Humanos y Relaciones Laborales.

1. Introducción

La inspección en el trabajo es una obligación del Estado, a la luz del Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), suscrito y ratificado por Venezuela en 1967, en el que se compromete a velar por las condiciones de trabajo que permitan al individuo laborar en un trabajo decente.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) en su artículo 87 establece expresamente la obligación del Estado venezolano de "...adoptar medidas y crear instituciones que permitan el control y la promoción" de las condiciones de trabajo, es decir, tiene el deber de diseñar los procedimientos y mecanismos apropiados para velar por el cumplimiento de las normativas laborales que regulen las condiciones de trabajo. Venezuela como Miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha ratificado –en 1947- lo dispuesto en el Convenio 81, denominado "relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio", que impone a cada Estado miembro que lo suscriba, el cumplimiento de lo dispuesto expresamente en su primer artículo "...deberá mantener un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales". La inspección del trabajo es una de las políticas que tiene el Estado para asegurar el cumplimiento de la normativa laboral vigente.

La inspección del trabajo es una función pública de la administración del trabajo, su papel principal es velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores en el ejercicio de sus labores, así como facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales, de tal manera que crea conciencia a los interlocutores sociales de la necesidad de cumplir con la ley en las entidades de trabajo, a través de medidas preventivas, educativas y, cuando resulte necesario, correctivas y/o coercitivas; pues pone en conocimiento a la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.

El presente trabajo tiene por objetivo describir los diferentes entes administrativos del trabajo en Venezuela encargados de su inspección, resaltando las facultades legales que tiene la Unidad de Supervisión del Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo, el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) y el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), dejando claro que cada uno posee competencias propias, e inclusive normativas singulares, que le subrogan competencias y mecanismos para velar por el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes. Destacando que cada uno tiene sus propios funcionarios para llevar a cabo la inspección laboral, también sus propias actas para llevar a cabo la actividad, y sus prerrogativas específicas sancionadoras. Por lo que se hace crítica a la atomización de los esfuerzos por velar el cumplimiento de las condiciones de trabajo, materializado en el hecho de la dispersión de los diferentes organismos que se describirán a continuación.

Para ello, se ha efectuado la revisión de la normativa nacional e internacional que les regula sus competencias. De tal manera que pueda describirse a quien se interese por la investigación de las funciones que lleva a cabo cada uno de los entes administrativos estudiados.

2. Entes administrativos encargados de la inspección en el trabajo en Venezuela

Pueden mencionarse algunos entes de la administración del trabajo en Venezuela encargados de llevar a cabo la tarea de controlar y promocionar las condiciones de trabajo, procurando el fomento del trabajo decente, entre las que se pueden mencionar:

2.1. Unidades de supervisión de las Inspectorías del Trabajo, adscritas a su vez al Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo, ubicadas en cada estado del país, velan por el cumplimiento de la normativa laboral vigente en materia de trabajo, empleo, seguridad social, higiene y seguridad industrial, además de asesorar tanto a los trabajadores como a los patronos acerca de la

mejor forma de dar cumplimiento a la normativa legal, todo ello según lo dispuesto en el artículo 507 de la LOTTT, en concordancia con el artículo 232 del RLOT. De acuerdo a la clasificación de la Conferencia Internacional del Trabajo (2011), la inspección que ejecutan es “general”, es decir conoce varios aspectos de la normativa laboral vigente. El artículo 514 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras, en lo sucesivo LOTTT, describe las funciones de quien ejecuta la inspección en materia de trabajo.

El funcionario actuante del Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo, debe levantar dos actas de actuación denominadas “acta de visita de inspección”, una en la que se destacan por una parte los “derechos fundamentales” que en caso de incumplimiento de ley, los empleadores tienen 24 horas para darles cumplimiento; y la otra con los ordenamientos laborales en términos generales, donde el funcionario otorga 30 días de plazo para su cumplimiento, situación que se aplica de la manera descrita desde el mes de mayo de 2012, con la entrada en vigencia de la LOTTT. El funcionario actuante debe poner al corriente, por escrito a las partes, de los incumplimientos legales detectados en la visita, así como las oportunidades de mejora a implementar, fijando expresamente en el acta de inspección, los lapsos prudenciales para corregirlos.

Entre los “derechos fundamentales” se encuentran: jornadas de trabajo, descanso y alimentación, trabajo por turnos, límites de horas extraordinarias, permiso para laborar horas extraordinarias, recargo por pago de horas extraordinarias, diurnas y nocturnas; pago de días feriados y descanso semanal, pago por laborar día domingo y en descanso semanal; salario mínimo, depósito de prestaciones sociales, anticipos de prestaciones sociales, intereses sobre prestaciones sociales, depósito de días adicionales, anticipo de utilidades, complemento de utilidades, pago y disfrute de vacaciones, descanso pre y postnatal, permisos para asistencia médica en caso de estado de gravidez y/o a madres trabajadoras o padres trabajadores que deseen acompañar a sus hijos al pediatra durante el primer año de vida, licencias de paternidad, pago de guarderías, inscripción oportuna de los trabajadores en el IVSS, bono de alimentación.

La Unidad de Supervisión hace del conocimiento del Inspector del Trabajo competente de los incumplimientos de derechos fundamentales encontrados y éste ordena mediante providencia administrativa su cumplimiento, en la cual establece los beneficios que deben cumplirse para con los trabajadores y plazos para los pagos a los que haya lugar, tal documento administrativo es ejecutado en la entidad de trabajo infractora por “Inspectores Ejecutores” comisionados para tal fin, en caso de persistir el incumplimiento de la orden administrativa se oficia a la sala de sanciones para la apertura del procedimiento correspondiente por desacato a orden del despacho.

Al vencerse los lapsos otorgados en la inspección para que la entidad de trabajo se ajuste a la normativa legal vigente, se realizará una segunda visita, llamada “reinspección”, de acuerdo a lo estatuido en el artículo 515 de la LOTTT, actuación que pudiera ser llevada a cabo por el mismo funcionario o por un funcionario distinto al que hizo la actuación primigenia, en ese caso el Supervisor del Trabajo solicitará puntualmente al empleador que demuestre que efectivamente dio cumplimiento a los ordenamientos formulados durante la primera visita de inspección.

En caso de persistir el incumplimiento, transcurridos los lapsos fijados, se elaborará un informe solicitando que se inicie el procedimiento de sanción por incumplimiento y, cuando corresponda, la revocatoria de la solvencia laboral, sin que ello libere al infractor o infractora de la obligación de dar cumplimiento estricto a la normativa legal (515 LOTTT).

Si existe incumplimiento de obligaciones patronales en materia de salud y la seguridad en el trabajo que pongan en peligro la vida o salud de los trabajadores, el funcionario del Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo tiene facultades legales expresas hasta para ordenar la suspensión o paralización de las labores riesgosas por el tiempo que considere necesario, según lo previsto en el artículo 234 del RLOT. Vale decir que por el tiempo que dure la suspensión, esta ha de ser remunerada para los trabajadores, y con el goce de los demás beneficios derivados de la relación de trabajo. Los Supervisores del Trabajo y de la Seguridad Social

e Industrial, adscritos a las Unidades de Supervisión del Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo, ponen en conocimiento de la autoridad competente -Inspector (a) del Trabajo Jefe(a)- de los incumplimientos reiterados a las normas laborales, con el fin de aplicar a los infractores las respectivas sanciones, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 507, numeral 7 de la LOTTT.

Se considera a la inspección efectuada por los funcionarios del Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo como una de las actuaciones más completas o integrales por parte del Estado para evitar el incumplimiento de la normativa laboral vigente, debido a que las áreas abarcadas en las visitas efectuadas, comprenden aspectos múltiples propios de las áreas de trabajo, tales como: las establecidas en la propia LOTTT, el RLOT, la LOPCYMAT, y su reglamento parcial, la Ley para Personas con Discapacidad (LPPD), la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS) y el Reglamento General de la Ley del Seguro Social (RGLSS), entre otras.

Las actuaciones de los funcionarios de las Unidades de Supervisión de las distintas Inspectorías del Trabajo pueden darse por las siguientes causas a la luz de lo que dispone el artículo 232 del RLOT:

- a) La planificación de actividades que, conforme a sus políticas, diseñe el Ministerio del Trabajo;
- b) Las denuncias que fueren presentadas con indicación detallada de las presuntas violaciones; y
- c) Los hechos que por su gravedad y la inminencia del riesgo que comportan a la vida y salud de los trabajadores y trabajadoras, ameriten la actuación de oficio del funcionario o funcionaria. En este caso, el acto supervisorio deberá ser debidamente motivado y sometido a la consideración del superior inmediato, a los fines de determinar si el funcionario o funcionaria actuó con base en las circunstancias descritas.

El Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo ha utilizado en los últimos años la figura de los “Comisionados Especiales del Trabajo” que son personal contratado, sin que sea requisito para ocupar el cargo tener título universitario, para llevar a

cabo el acto supervisorio antes descrito a las modalidades especiales de trabajo y cooperativas, vale decir que el ingreso de este personal a la administración pública no se da a través de los concursos, en consecuencia no poseen estabilidad funcional, ni tienen los beneficios ofrecidos a los Supervisores “titulares”. En muchos casos, según Aranguren (2008: 73), este personal es pasado “a Comisionados Integrales, con competencia en inspección del trabajo, empleo y seguridad social, áreas cuya competencia era exclusiva de los Supervisores del Trabajo y de la Seguridad Social e Industrial”, violándose en este caso lo dispuesto en el Reglamento Interno para el ingreso de los Supervisores del Trabajo y el propio Convenio 81 de la OIT.

En ese mismo orden de ideas, puede destacarse que muchas veces quien hace las funciones de “Inspectores ejecutores” son los “Comisionados Especiales del Trabajo” quienes no cumplen con el perfil profesional requerido por el propio Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo para la ejecución de tan importante labor, como es la exigencia del cumplimiento por parte de los empleadores de los derechos fundamentales de los trabajadores bajo su dependencia, toda vez que son irrenunciables e inalienables. Es paradójico que sean los funcionarios menos preparados académicamente, muchas veces empíricos, y peor aún, sin estabilidad laboral quienes hagan la ejecución forzosa de los llamados por esta institución “derechos fundamentales”, merando la importancia que debe darse al cumplimiento de esos derechos. La institución no está dando el justo valor a los derechos de los trabajadores.

Se recomienda al Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo reglamentar las funciones de estos “Comisionados Integrales”, toda vez que se corre el riesgo de que las actuaciones de éstos sean atacadas, debido a la no claridad de sus competencias y los alcances de sus inspecciones, ya que no tienen el mismo perfil de los Supervisores del Trabajo, quienes tienen definido su ámbito de actuación taxativamente en el artículo 516 de la LOTT.

En caso de incumplimiento a los ordenamientos de los funcionarios de inspección del Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo, la Unidad de Supervisión oficia a la Sala

de Sanciones para la apertura, sustanciación y decisión del respectivo procedimiento. Vale la pena destacar que los funcionarios del Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo no pueden aperturar procedimientos sancionatorios en caso de incumplimientos patronales en materia de seguridad y salud laboral, para ello deben oficiar al Instituto Nacional de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (INPSASEL) por ser el órgano administrativo competente para la materia. He allí la fragmentación y/o atomización de los esfuerzos y los recursos del Estado para garantizar el cumplimiento de la normativa laboral vigente, en este caso en materia de seguridad y salud laboral.

2.2. Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), adscrito al Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo, garantiza que los empleadores den cumplimiento a la normativa vigente que regula el Régimen Prestacional de Salud y Seguridad en el Trabajo, y las prestaciones establecidas en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (2012), también que se dé cumplimiento a la LOPCYMAT, de acuerdo a lo estatuido en el artículo 17 de la LOPCYMAT en concordancia con el artículo 3, numeral 1.a. del Convenio 81 OIT.

En este organismo se establecen los principios de la Política Nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo y medio ambiente de trabajo, a la luz de lo establecido en el Convenio 155 de la OIT “sobre seguridad y salud de trabajadores”, procurando así prevenir accidentes y daños para la salud, como consecuencia del trabajo o que guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, buscando reducir los riesgos inherentes al trabajo. Entre sus competencias se destacan “realizar peritajes legales, a través de experticias calificadas o informes técnicos, en materia de seguridad y salud en el trabajo.” Según lo establece expresamente el artículo 16, numeral 27 del RPLOPCYMAT, dando así cumplimiento al artículo 3, literal b del Convenio 81 OIT y al artículo 9 *eiusdem*, en concordancia con el artículo 7, literal b del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La LOPCYMAT establece las obligaciones y responsabilidades de los actores de las relaciones de trabajo, y fomenta una nueva cultura de la salud y la seguridad laboral dejando en cabeza de este Instituto un extenso catálogo de funciones (artículo 18 LOPCYMAT, en concordancia con el artículo 16 de su RLOPCYMAT). Como quiera que sea amplia la gama de competencias del INPSASEL, queda claro que debe ejecutar la Política Nacional de Seguridad y Salud en el trabajo de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 11 de la LOPCYMAT.

Pueden ejercer las funciones de inspección, empero, la competencia de estos funcionarios se restringe a la materia de condiciones de seguridad y salud en el trabajo, para honrar el compromiso manifestado a la hora de ratificar el Convenio 81 y 155 de la OIT. El INPSASEL está distribuido por todo el país a través de las Direcciones Estadales de Salud de los Trabajadores (DIRESAT), compuesto por personal multidisciplinario, que se encarga entre otras actividades de la inspección de los centros de trabajo con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa en el área de salud y seguridad laboral.

La actividad de inspección en el INPSASEL es efectuada por las Unidades Técnico-Administrativas, cuya presencia en diferentes partes del país se hace a través de la Dirección Estatal de Salud de los Trabajadores (DIRESAT), cuyo trabajo operativo es efectuado por los Inspectores en Seguridad y Salud de los Trabajadores, distribuidos en niveles I, II, III y IV, su labor se encuentra dirigida a la Salud y Seguridad Laborales en cuatro áreas: políticas y organización, ambiente de trabajo, medios de trabajo y trabajadores; los aspectos básicos inspeccionados son: 1.- Delegados de prevención; 2.- Comité de salud y seguridad laboral; 3.- Programa de Salud y Seguridad en el Trabajo; y 4.- Servicio de Seguridad y Salud en el Trabajo. Las visitas de inspección se encargan también de realizar inspecciones e investigaciones de accidentes de trabajo y de enfermedades ocupacionales.

Por su parte Mendoza P. (2013: 181) asegura que las competencias de inspección y supervisión del INPSASEL se debe a las siguientes razones:

- a) Inspección general: la cual comprende la verificación de la gestión de seguridad, salud y medio ambiente de trabajo de la organización, con fundamento en las distintas normas que la regulan (...)
- b) Investigación de accidente: como actuación paralela a la historia médica ocupacional llevada a cabo por el Departamento Médico del INPSASEL, en el supuesto de accidente de trabajo el Departamento Técnico de dicho ente oficial da inicio a la respectiva investigación.
- c) Investigación de presunta enfermedad ocupacional: como actuación paralela a la historia médica ocupacional llevada a cabo por el Departamento Médico del INPSASEL, en el supuesto de enfermedad ocupacional el Departamento Técnico de dicho ente oficial da inicio a la respectiva investigación.
- d) Limitación de tareas: cuando de la valoración médica se determine que el trabajador tiene afectada su capacidad física o psicológica y mientras dura el procedimiento de certificación del grado de discapacidad, el INPSASEL puede de oficio o a petición de parte establecer restricción en cuanto a las actividades a desempeñar, ordenándole al patrono que mantenga al trabajador en su mismo puesto de trabajo pero con limitación en cuanto a las actividades a desarrollar, como por ejemplo no realizar trabajos en altura, no laborar en horario nocturno, o no levantar carga.
- e) Reubicación laboral: (...) el INPSASEL puede ordenarle al patrono que traslade al trabajador del puesto de trabajo que venía desempeñando a otro con distintas y determinadas actividades que no vulneren su capacidad residual (...)

El INPSASEL puede inspeccionar los centros de trabajo para determinar otros aspectos como formación en materia de salud y seguridad en el trabajo para los trabajadores, así como la entrega oportuna de los equipos de protección adecuados según el riesgo, determinar si en el centro de trabajo inspeccionado existen procedimientos seguros de trabajo. Pueden actuar de oficio, cuando exista peligro para la vida y la salud de los trabajadores.

El INPSASEL visita e inspecciona diferentes entidades de trabajo, tanto públicas como privadas, y ejerce influencia sobre los trabajadores, los sindicatos, y los Delegados de Prevención, como representantes de los trabajadores en materia de salud y seguridad en el trabajo, por ello se sugiere que estimulen la conciencia en los actores laborales, orientando a empleadores y trabajadores para ayudarles a cumplir con sus obligaciones legales según lo dispone el artículo 3, inciso 1.b del Convenio 81 en concordancia con el artículo 10 del Convenio 155, ambos de la OIT, de tal suerte que si los empleadores incumplen con alguna disposición legal que suponga un castigo, se le advierta de su vulnerabilidad, se le aconseje en vez de iniciarse algún procedimiento sancionatorio, según lo establece el artículo 17, numeral 2 del Convenio 81 OIT, en concordancia con el artículo 123 de la LOPCYMAT.

Los inspectores de Salud y Seguridad de los Trabajadores advierten, asesoran y aconsejan a los empleadores, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 16, numeral 8 del RPLOPCYMAT, aunque el artículo 123 LOPCYMAT limita esa función a una sola vez, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen y siempre que no pongan en peligro la integridad física o la salud de los trabajadores, antes de iniciar un procedimiento sancionador.

Las visitas se llevan a cabo por una orden de trabajo, con una numeración que depende del año y del número correlativo de la inspección. Con ella llevan a cabo la inspección y en el sitio elaboran un informe/acta de inspección la cual debe contener la motivación de hecho, motivación del derecho -artículo 136 LOPCYMAT y 515 LOTTT-; el establecimiento del ordenamiento correspondiente, la fijación del plazo perentorio para su cumplimiento -artículo 18, numeral 6 LOPCYMAT, 123 *eiusdem* y 867 RESHI³-, debe contener el número de trabajadores expuestos -artículo 124 LOPCYMAT-, los atenuantes o agravantes que el funcionario de inspección considere; y posteriormente se practica una re-inspección en el que se elabora otra Acta/informe de reinspección para verificar los ordenamientos cumplidos e incumplidos.

3 Reglamento de las Condiciones de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

La LOPCYMAT atribuye al INPSASEL poder con el objeto de asegurar la eficacia de las funciones y la competencia para sancionar las infracciones administrativas por el incumplimiento de las normas previstas por esta Ley, según lo dispone el artículo 133 y el artículo 16, numeral 7 del RPLOPCYMAT. La LOPCYMAT, establece en su Título VIII, de las Responsabilidades y Sanciones, que los incumplimientos por parte de los empleadores en materia de seguridad y salud en el trabajo dará lugar a responsabilidades administrativas, penales y civiles. Inclusive puede destacarse el Artículo 131 de la LOPCYMAT, que estatuye sanciones penales por muerte o lesión del trabajador, especificando la pena de prisión de ocho (8) a diez (10) años. Y el Artículo 135 *eiusdem* establece que se podrá suspender total o parcialmente la actividad o producción de la empresa, establecimiento, explotación o faena.

En caso de inconformidades legales encontradas, de acuerdo a los ordenamientos de los funcionarios de la institución, se abrirá el respectivo procedimiento sancionatorio. En ese caso las sanciones que considere el ente administrativo a las que haya lugar se aperturan, sustancian y deciden en la sede administrativa de cada estado.

El artículo 12, numeral 5, de la LOPCYMAT en concordancia con el artículo 16, numeral 6 del RPLOPCYMAT establecen expresamente que el Régimen Prestacional de Seguridad y Salud son competencias concurrentes tanto para el INPSASEL y las Unidades de Supervisión adscritas a la Inspectoría del Trabajo. De allí que se hace necesario la cooperación entre estos organismos a la luz de lo dispuesto en el artículo 5, literal a del Convenio 81 de la OIT, en concordancia con el artículo 4 de la Recomendación 158 OIT, y el artículo 16, numerales 19 y 24 del RPLOPCYMAT, para que haya una mayor efectividad en el trabajo que estos organismos administrativo ejecutan y no se desvanezcan los esfuerzos del Estado venezolano por la atomización institucional.

2.3. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), adscrito al Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo, vela por el cumplimiento de la garantía constitucional establecida en el artículo 86, y actúa en base a lo establecido en la Ley

Orgánica del Sistema de Seguridad Social (2012), la Ley del Seguro Social, la Providencia Administrativa 003-2011 (2011), la Ley del Seguro Social Obligatorio (1991) y el Reglamento General de la Ley del Seguro Social (2012), y su competencia para llevar a cabo las inspecciones se circunscriben sólo a la seguridad social, es decir es una inspección “especializada”, según lo considera la Conferencia Internacional del Trabajo (2011).

Para llevar a cabo la inspección laboral, el IVSS tiene en su haber Fiscales de Seguridad Social, adscritos a la Dirección General de Fiscalización, encargados de garantizar el cumplimiento de los principios y normas en materia de seguridad social, a la luz del artículo 51 de la Ley del Seguro Social; en ese sentido, esta acción del Estado está enmarcada en lo dispuesto en el artículo 2 del Convenio 81 de la OIT. Es el Reglamento General de la Ley del Seguro Social, en su artículo 183 el que le otorga la competencia expresa a los funcionarios del IVSS debidamente autorizados para inspeccionar las empresas.

En concordancia con lo anterior, la Providencia Administrativa del Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo, de fecha 20 de septiembre de 2011, dispone las competencias expresas de los funcionarios del IVSS para solicitar la exhibición y presentación de documentación a las empresas privadas, sociedades, asociaciones, fundaciones, corporaciones, establecimientos, explotaciones, organismos, entes, empresas del Estado y demás entidades jurídicas o económicas donde presten servicios personas sujetas a la obligación del Seguro Social; en consecuencia, el IVSS también posee funcionarios con competencias expresas para llevar a cabo funciones de inspección y supervisión en las diferentes entidades de trabajo a la luz de lo que procura el Convenio 81 de la OIT, específicamente en su artículo 12, literal c.i. y c.ii.

Entre otras causas la “fiscalización de empresas” por parte del IVSS puede darse de manera preventiva, por operativos especiales, por denuncia, porque el representante patronal no acude a las citaciones en la sede administrativa del instituto o de oficio. Los Funcionarios levantan un “Ficha técnica de chequeo” denominada forma 13-02.

Los aspectos más frecuentes encontrados en las inspecciones son infracciones administrativas por acciones u omisiones de los empleadores o empleadoras, tales como, error en el total de cotizaciones, error en el número patronal, error en el monto del salario de referencia, en ese caso se instruirá el respectivo expediente disciplinario, que puede traer consigo multas expresadas en unidades tributarias (UT), ajustándose al valor que éstas tuviesen en el momento en que se cometa la infracción. Inclusive podría llegar a sancionarse con el cierre temporal del establecimiento, si la falta es muy grave de acuerdo a la ley, tal situación no exonera el cumplimiento de las demás obligaciones legales, en particular, lo correspondiente al pago de las cotizaciones, pago de intereses moratorios que se generen, entre otros. (Art. 89 LSS)

Los Funcionarios del Seguro Social están obligados a guardar el secreto profesional, y los hechos y datos de carácter estrictamente confidencial que lleguen a su conocimiento con ocasión del ejercicio de sus funciones, deberán mantenerlos en tal carácter y no podrán revelarlos sino a las autoridades competentes del Instituto. La violación de esta norma será causal de destitución, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. (artículo 185 RGSS)

En un estudio posterior Aranguren (2011: 187) asegura que “el área en la que se presenta mayor número de incumplimientos es la seguridad social”. Se considera alarmante las estadísticas antes descritas, toda vez que el artículo 86 de la CRBV garantiza el derecho a la seguridad social a todos los ciudadanos y es responsabilidad del Estado su cumplimiento, amén de la responsabilidad que tiene en materia de inspección en el trabajo.

3. Atomización de los esfuerzos

Entre las críticas que puede hacerse al sistema de inspección laboral es la falta de coordinación interinstitucional, que a su vez hace que este luzca como desorganizado y poco funcional, perdiendo sentido el objetivo fundamental de la inspección, que es velar por el cumplimiento de la normativa en materia laboral. Existen múltiples organismos administrativos con competencias concurrentes, como el

caso de la seguridad y salud en el trabajo subrogada a la Unidad de Supervisión y al INPSASEL; en ese sentido, existe atomización de los esfuerzos. Por lo que se sugiere, fomentar la cooperación de unos organismos con otros que ejerzan labores de inspección laboral y con los actores de las relaciones de trabajo, con la finalidad de incrementar la eficacia de estos actos gubernamentales, evitar la multiplicidad de esfuerzos y ahorrar recursos económicos del Estado.

La supervisión de condiciones de trabajo en Venezuela se hace de manera atomizada, al respecto la Conferencia Internacional del Trabajo (2011), expone que el sistema de administración del trabajo, debe estar bajo la supervisión y el control de una autoridad central, de acuerdo con la práctica administrativa del Estado Miembro de la OIT (artículo 4, apartado 1 Convenio 81), lo que supone la existencia de una autoridad central en materia laboral, ya que ellos consideran ese el medio para garantizar la coordinación efectiva en el marco de todo el sistema de inspección en el trabajo, lo que facilita la adopción y la aplicación de políticas destinadas a asegurar un cumplimiento uniforme a nivel nacional, permitiendo un uso racional de los recursos disponibles, en especial porque limita la duplicación innecesaria de trabajo y de procesos de toma de decisiones.

A todo evento, se considera que para la eficacia del sistema de inspección en el trabajo, los organismos que lo componen deben colaborar entre sí con los otros organismos gubernamentales e instituciones públicas o privadas que realicen actividades similares. Solo un sistema público de inspección que funcione eficazmente puede garantizar la credibilidad y eficacia de las iniciativas de control privadas, gracias, entre otras cosas, al carácter disuasorio de las sanciones. (Conferencia Internacional del Trabajo, 2011)

Se sugiere fusionar en una coordinación única y común el sistema de inspección del trabajo, con una autoridad central cuyo objeto es garantizar la coherencia y armonización en la aplicación de la legislación nacional en todo el territorio nacional.

Los esfuerzos del sistema de inspección deben ser más efectivos, por lo que se considera necesario articular los esfuerzos de los diferentes entes gubernamentales para procurar menos dispersión y más eficiencia.

Visto que los funcionarios encargados de llevar a cabo las inspecciones son profesionales de diversas áreas, y que ingresan a esas dependencias por concurso público, entre otros aspectos funcionariales análogos, se sugiere la unión de estos organismos para llevar a cabo el acto supervisorio “integral”, que cubra todas las áreas en un solo acto supervisorio, de acuerdo a las competencias subrogadas hoy día de cada uno de los organismos, y a su vez que las directrices en cuanto a la Política Nacional en esa materia sean uniformes, pudiendo hacerlo a través de una única coordinación, no sin antes capacitarlos, nivelarlos, con un acta de visita única, que abarque todos los aspectos a ser inspeccionados de manera exhaustiva.

4. A manera de conclusión

Las Unidades de Supervisión de las Inspectorías del Trabajo, el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laboral (INP-SASEL) y el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) están adscritos al Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo, lo que supone que una coordinación común, en cabeza de dicho ministerio quizás, podría hacer que se logre la uniformidad de directrices y/o la reorganización administrativa.

En ese sentido, debe considerarse que si se materializa esa posibilidad de fusionar los diferentes entes con competencias en la inspección en el trabajo, se suma funcionarios a la actividad inspectiva, y de alguna manera se contrarresta la insuficiencia para dar cumplimiento a la demanda que los usuarios del sistema necesitan, lo que trae como consecuencia que el número de visitas y la regularidad sea más oportuna, que no se desvanezcan recursos disponibles innecesariamente, lo que supondría un trabajo más efectivo, ahorraría recursos económicos, de infraestructura y humanos al Estado, sin contar que eso coadyuvaría a que nos acerquemos al número de funcionarios dedicados a esta materia sugerido por el Convenio 81 de la OIT.

Debe propiciarse reuniones periódicas entre los entes con competencias en materia de inspección, para que de manera conjunta evalúen realidades encontradas, eficacia y alcance de las normas que son de su competencia, en contraste con las realidades inspeccionadas, para que interinstitucionalmente se hagan sugerencias,

se definan estrategias y lineamientos a seguir, entre otros aspectos que permitan uniformar los aspectos que componen el sistema de inspección en Venezuela, para dar así cumplimiento a la normativa nacional e internacional que regula la materia.

La inspección en el trabajo debe redimensionarse, ya que coexisten en la realidad laboral venezolana otros actores de relaciones laborales, tales como cooperativas, empresas de producción social, empresas cogestionarias, consejo de trabajadores, entre otros, además debe considerarse lo establecido en la LOTTT que incluye a los trabajadores no dependientes como parte del proceso a ser inspeccionado, dada la complejidad de esa realidad, ha de crearse los mecanismos que materialicen el alcance a esas realidades socio laborales existentes.

La inspección del trabajo debe reinventarse, so pena de perder vigencia y efectividad en sus actuaciones; por ser una obligación estatal –devenida por sus ratificaciones de instrumentos normativos internacionales, así como garantizada en la propia Carta Magna- no puede menguar su alcance. Debe enfrentar los desafíos constantes del entorno, ya que ese mismo contexto es el que debe inspeccionar.

5. Referencias >>

- Asociación Venezolana de Abogados Laboralistas (2006). *Normativa Internacional del Trabajo*. Segunda Edición. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Aranguren Álvarez, Williams (2008). *La inspección del trabajo en Venezuela: estrategia del Estado para prevenir el incumplimiento a la normativa laboral. Un análisis en el sector privado*. Trabajo de Grado Doctorado en Ciencias Sociales, mención Estudios del Trabajo. Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad de Carabobo, Valencia, Venezuela.
- Aranguren Álvarez, Williams (2011). *La inspección del Trabajo en Venezuela*. Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad de Carabobo, Valencia, Venezuela.
- Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador (1948). Disponible en <http://www.dipublico.com.ar/instrumentos/73.html>
- Conferencia Internacional Del Trabajo (2011). Administración del Trabajo e Inspección del Trabajo. Informe V. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_154024.pdf, fecha de consulta: 20 de octubre de 2013.

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), *Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453*, de fecha 24 de marzo de 2000.
- Decreto de Reforma Parcial del Decreto N° 6.243, Con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.912*, de fecha 30 de abril de 2012.
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012). *Gaceta Oficial extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.076*, de fecha 07 de mayo de 2012.
- Ley del Seguro Social Obligatorio. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 4.322.*, de fecha 3 de noviembre de 1991.
- Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.236*, de fecha 26 de julio de 2005.
- Mendoza Pérez, L. (2013). *La LOPCYMAT 100 preguntas, 100 respuestas*. Segunda edición. Caracas: Vadell Hermanos.
- Oficina Internacional del Trabajo (2009). *La Inspección en el trabajo: lo que es y lo que hace*. Ginebra. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/@ed_dialogue/@lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_152884.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (1947). Convenio 81 “sobre la inspección del trabajo” publicado en *Gaceta Oficial 28.332*, de fecha 17 de mayo de 1967.
- Organización Internacional del Trabajo (1978). Convenio 150 “sobre la administración del trabajo” publicado en *Gaceta Oficial 3.312*, de fecha 10 de enero de 1984.
- Organización Internacional del Trabajo (1981). Convenio 155 “sobre seguridad y salud de trabajadores” publicado en *Gaceta Oficial 3.223*, de fecha 19 de julio de 1983.
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Asamblea General de las Naciones Unidas. Normativa Internacional del Trabajo. Segunda edición. Universidad Central de Venezuela. Asociación Venezolana de Abogados Laboralistas.
- Providencia Administrativa 003-2011. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 389.065*, de fecha 20 de septiembre de 2011.
- Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.426 de fecha 28 de abril de 2006*, Decreto N° 4.447, de fecha 25 de abril de 2006.
- Reglamento General de La Ley Del Seguro Social (2012). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.912*, del 30 de abril de 2012, Decreto N° 8.922, 24 de abril de 2012.
- Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, publicado en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.596*, de fecha 03 de enero de 2007.