

**Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo
LAB/ADMIN**

**Sanciones de la Inspección del Trabajo:
Legislación y práctica de los
sistemas nacionales de Inspección del Trabajo**

**María Luz Vega
René Robert**

Organización Internacional del Trabajo – Ginebra

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2013
Segunda edición 2013

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de la propiedad intelectual en virtud del Protocolo 2, anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de Autor y Licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org. Las solicitudes serán bien acogidas por la Oficina Internacional del Trabajo.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifpro.org, pueden encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Datos de catalogación en publicación

Vega, María Luz; Robert, René

Sanciones de la Inspección del Trabajo: legislación y practica de los sistemas nacionales de inspección del trabajo / María Luz Vega, René Robert ; Oficina Internacional del Trabajo, Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN). - Ginebra: OIT, 2013

Documento de Trabajo; Núm.26;

ISSN 2227-7560, 2227-7579 (web pdf)

Oficina Internacional del Trabajo; Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo

inspección del trabajo / administración del trabajo / sanción / procedimiento judicial / violación / legislación del trabajo / Convenio de la OIT / comentario / papel de la OIT

04.03.5

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados, incumbe exclusivamente a sus autores, y sus publicación no significa aprobación alguna por parte de la Oficina Internacional del Trabajo.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen las firmas, procesos o productos comerciales, no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países, o solicitándolas directamente a la Oficina de Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. Los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse sin costo alguno dirigiéndose a la dirección arriba mencionada, o al correo electrónico pubvente@ilo.org.

Visita nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Impreso en Suiza

Tabla de contenidos

Foreword	iv
Acronyms	vii
Introduction	1
A crisis of enforcement?.....	2
Characteristics of labour inspection sanctions	4
1. The nature and scope of labour inspection sanctions.....	6
2. Legal sources for the application of labour inspection sanctions	10
3. Statistical information on sanctions and prosecutions	13
Main categories of sanctions	15
1. Monetary sanctions (fines).....	15
2. Work stoppages.....	26
3. Sanctions for obstructing the work of labour inspectors.....	29
Aggravating factors	30
Partnerships for more effective labour inspection systems	31
1. The role of the social partners.....	31
2. Cooperation between labour inspection and the judiciary	34
3. Transnational sanctions and prosecutions.....	36
Recent trends and developments	38
1. Proactive and innovative approaches to sanctions.....	38
2. The role of enterprise self-assessments.....	43
Conclusions	45

Sumario

Durante la discusión general sobre la administración y la inspección del trabajo de la 100.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2011, los delegados señalaron que la inspección del trabajo no puede entenderse totalmente sin considerar los procedimientos sancionadores o las sanciones. Estos procedimientos son necesarios como solución contra las violaciones de la normativa laboral y como elemento disuasivo.

Las sanciones constituyen uno de los medios de acción de los que disponen los inspectores para garantizar el cumplimiento de las normas. Sin embargo, en muchos casos la legislación y la práctica que regulan las sanciones no son claras o no ofrecen la orientación necesaria a los inspectores respecto al grado de cumplimiento de la ley.

En muchos sistemas de inspección del trabajo la principal sanción que se aplica es la multa administrativa, susceptibles de recurso ante un tribunal una vez agotada la vía administrativa. Lo cual significa que las intervenciones de la inspección involucradas en procedimientos sancionadores (administrativo, penal o civil) pueden ser impugnadas en los tribunales. En algunos países, existen inspectores de la seguridad social que cuentan con sus propios procedimientos administrativos, disponen de la afiliación de carácter automático y de medios expeditivos de control de la aplicación de la normativa.

En otra serie de países se han establecido métodos especiales que faciliten la máxima colaboración entre la inspección y la justicia, para garantizar la eficacia de las intervenciones de la inspección del trabajo. Por ejemplo, en varios países se han creado unidades en los Ministerios de Trabajo (denominadas Direcciones Generales de Trabajo) encargadas del registro de los procedimientos administrativos y penales y de la coordinación con el Ministerio de Justicia, para lograr una mejor tramitación de los casos. En este sentido, merece la pena mencionar el comentario de la Comisión de Expertos de la OIT indicando que el éxito de las medidas sancionadoras de que dispone la inspección del trabajo “depende en gran medida de la manera en que la autoridad judicial tramita los expedientes que le transmiten los inspectores del trabajo, o que recibe por recomendación de estos”, y que se deberían tomar medidas para “sensibilizar a los jueces de la importancia de la cooperación entre el sistema judicial y la inspección”.¹

En el presente estudio, el lector encontrará asimismo varios ejemplos de las distintas medidas tomadas por las legislaciones nacionales respecto a las multas de la inspección del trabajo. En muchos países las multas son modestas y no tienen el suficiente efecto disuasorio, especialmente para las medias y grandes empresas. E incluso, en algunas ocasiones resulta complicada su recaudación. Por ello, son bastantes los países que han introducido multas de cuantías más realistas y han propuesto métodos más flexibles y automáticos para su imposición. En Europa, por ejemplo, respecto al trabajo no declarado, la cantidad a abonar en concepto de multa se ha incrementado en función de los costes acaecidos en la detección del mismo.

Se han introducido asimismo sanciones innovadoras, incluyendo las de carácter administrativo que afectan a los intereses económicos vitales de la empresa, tales como la retirada de la candidatura de la empresa para participar en licitaciones públicas, supresión de las ayudas y subvenciones públicas, el cierre del establecimiento, temporal o definitivo, o incluso la retirada de ciertos privilegios administrativos.

¹ Observación general de la CEACR sobre el Convenio núm. 81, CIT, 95ª. reunión, 2006, Informe III (Parte 1B), párrafo 158.

Una de las conclusiones que se obtiene del estudio es que para lograr la eficacia de las sanciones no solo deben adecuarse en términos económicos sino que deben ser aplicadas mediante procedimientos y órganos adecuados que garanticen la aplicación de la ley y eviten los abusos.

Al mismo tiempo, la nueva tendencia consiste en recurrir al asesoramiento y la prevención como medios disuasorios, y en este sentido, son varios los países que han introducido métodos prometedores para la disuasión. Este es el caso de las campañas para reducir y prevenir los accidentes laborales.

De este estudio comparativo se deduce la clara necesidad de contar con sólidos sistemas de control de la aplicación de la legislación laboral que sean al mismo tiempo compatibles con la tradición legal y el procedimiento administrativo de cada país. Nuestro deseo es que el presente estudio sea de utilidad para los países que se encuentren en fase de preparación o bien de revisión de su propio sistema de sanciones, para garantizar la eficacia del sistema de inspección del trabajo.

Deseo mostrar mi sincero agradecimiento a mis colegas, María Luz Vega Ruiz y René Robert, que han coordinado la investigación sobre el tema de las sanciones y han recopilado información para este estudio comparativo. Agradezco asimismo la colaboración de los expertos que han contribuido con estudios nacionales: Philippe Auvergnon, Paul Benjamin, Filippo Bignami, Stefano Caffio, Sean Cooney, Alexander Godines, John Howe, Henrique Júdice Magalhães, Sujit Kumar Mukhopadhyay, Virginia Mantouvalou, Pablo Páramo, Joaquim Pintado Nunes y Jean-Marie Souvereys.

Giuseppe Casale
Director
Programa sobre Administración
e Inspección del Trabajo
(LAB/ADMIN)

Abreviaturas

AED	Dírham de los Emiratos Árabes Unidos
AUD	Dólar australiano
CIBELES	Convergencia de Inspecciones Construyendo un Sistema de Enforcement de Nivel Europeo
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT
CNY	Yuan chino
DPL	Dirección Provincial del Trabajo
UE	Unión Europea
FWA	Ley para el Trabajo Justo (<i>Fair Work Act</i>)
FWO	Defensor del Pueblo para el trabajo equitativo (<i>Fair Work Ombudsman</i>)
HTG	Gourde Haitiano
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
INAIL	Seguro de Accidentes Laborales
INFOTEP	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
INPDAP	Instituto Nacional de Previsión para las personas dependientes de la administración pública
LBP	Libra libanesa
LTL	Litas lituana
LSEF	Marco de Aplicación de las Normas Laborales
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
SST	Seguridad y Salud en el Trabajo
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
SWEA	<i>Swedish Work Environment Authority</i>
SYP	Libra siria
RON	Leu rumano
UAE	Emiratos Árabes Unidos
YER	Riyal yemení

Introducción

El papel principal, aunque no el único, del sistema nacional de inspección del trabajo es velar por el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.² Para ello, los inspectores del trabajo utilizan varios métodos que, a menudo se integran en categorías complementarias de control del cumplimiento de la ley, e incluso en ocasiones llegan a solaparse. Si bien el cumplimiento constituye una parte importante de la estrategia del inspector del trabajo para garantizar la observancia de la legislación laboral, las medidas empleadas para lograr el cumplimiento por sí solas no siempre son adecuadas o incluso convenientes para asegurarse el respeto de la ley y que el infractor responda por la infracción.³ La aplicación de las medidas también resultan esenciales. El presente estudio se centra en las acciones del inspector para hacer cumplir la legislación, y en especial en las diversas sanciones (administrativas o penales) de las de que dispone para castigar las infracciones, y por consiguiente, para obligar a los empresarios a actuar según las pautas establecidas por la ley.

En inglés, la palabra “sanción” tiene por lo menos dos significados diferentes y potencialmente ambiguos (si no contradictorios). Si se emplea como un verbo o un nombre el término puede significar o un *consentimiento* o una *multa*. En el primer caso, “sancionar” un comportamiento puede significar aprobarlo. En su sentido legal tradicional, la palabra tiene el significado opuesto, es decir, la prohibición del comportamiento y, más concretamente, la imposición de una sanción o una multa. En este segundo sentido legal, la noción de sanción como multa, constituye el objeto de discusión del estudio⁴.

La palabra *sanción* no aparece en la versión inglesa del Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo, 1947. En su lugar se emplea el término *penalidad* para referirse a las consecuencias de la violación de las disposiciones legales (artículo 18⁵). En sus comentarios sobre la aplicación del Convenio núm. 81, la Comisión de Expertos de la OIT emplea ambos términos, *multa* y *sanción*, a veces indistintamente, sin dar una definición concreta. Si bien la palabra *multa* habría sido útil para la discusión a continuación, se eligió el término *sanción* para evitar posibles confusiones sobre el ámbito de actuación del inspector que se van a considerar. De todas maneras, habrá cierta confusión ya que la palabra *multa* se asocia a menudo con sanciones penales y económicas, con la potencial exclusión de otro tipo de acción de control. Si bien el término *sanción* no forma parte del lenguaje empleado en el Convenio núm. 81 (o en el Convenio núm. 129), los autores del

² Artículo 3, párrafo 1, a) del Convenio núm. 81 de la OIT.

³ Para la inspección del trabajo, las funciones de control y asesoramiento son, en la práctica, indisolubles. Véase Estudio General de la Comisión de Expertos de la OIT de 2006, párrafo 280.

⁴ *Ballentine's Law Dictionary* define la palabra “sanción” como parte de una medida coercitiva que puede incluir: 1) prohibición, exigencia, limitación o cualquier otra condición que afecte a la libertad de una persona; 2) supresión de la libertad; 3) imposición de cualquier forma de multa o castigo; 4) destrucción, toma, embargo o retención de la propiedad; 5) evaluación de los daños, del reembolso, de la restitución, de la compensación, de los costes, de las cargas o de los honorarios; 6) solicitud, revocación o suspensión de una licencia; o 7) cualquier otra acción obligatoria o restrictiva.

⁵ El mismo término (penalidad) y casi una disposición idéntica consta en el artículo 24 del Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969. (núm. 129). El párrafo 2 del artículo 9 del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) se refiere asimismo a las “penalidades” en el ámbito de los sistemas de inspección: “El sistema de control deberá prever sanciones adecuadas en caso de infracción de las leyes y reglamentos”.

presente estudio lo utilizan en un intento de equiparar la terminología de las tres versiones del Convenio.⁶

La palabra “sanción” se debe interpretar en sentido amplio, de manera que abarque un variado conjunto de acciones o penalizaciones que se deberían imponer. Las sanciones de la inspección del trabajo generalmente aluden a la aplicación administrativa y penal (incluyendo las multas). En caso de violación de la normativa laboral se podrán emprender acciones legales, que vayan desde un requerimiento judicial y el pago de cantidades debidas (por ejemplo, salarios atrasados o cotizaciones debidas de la seguridad social) hasta la retirada de permisos u otros privilegios administrativos, e incluso hasta una condena de prisión. En los próximos capítulos se analizarán los diversos enfoques dados a las sanciones en los sistemas jurídicos nacionales. Cabe esperar que los datos comparativos aportados sirvan, a los decisores de las políticas, para determinar los factores que conformarán un régimen efectivo de sanciones laborales.⁷

¿Crisis de control de la aplicación de la normativa laboral?

El tema del control de la aplicación de la legislación laboral ha ido tomando importancia en los últimos años, y según algunos autores que siguen el desarrollo de los acontecimientos en este tema, estamos sufriendo una crisis en el cumplimiento de la normativa⁸ en el mundo del trabajo, como consecuencia de diversos factores, y agravada por las recientes crisis financiera, económica y de deuda, en todo el mundo. El primero de los factores negativos es el desconocimiento de la legislación laboral, que ha tenido como consecuencia la falta de información sobre las instituciones del trabajo existentes y su función pública. Muchos empleadores y trabajadores ignoran el papel de la inspección del trabajo y la posibilidad de que los inspectores asesoren sobre la forma de mejorar la situación en el lugar de trabajo y promuevan la cultura de la prevención. Al mismo tiempo, la proliferación de nuevas formas de empleo y la complejidad de las cadenas de distribución hacen que los trabajadores no sean conscientes de sus derechos, y que los inspectores puedan controlar la aplicación de la ley para una mano de obra tan diversa. Por último, los recortes presupuestarios en la partida de gastos sociales de varios países, afecta directamente al resultado de las autoridades laborales, y concretamente, al de los inspectores del trabajo.

Sin embargo, como consecuencia del difícil desafío que supone controlar el cumplimiento de la normativa laboral, principalmente por la crisis económica y financiera, y por el probable aumento del trabajo no declarado, algunos países han considerado prioritaria la revisión de su sistema de sanciones y los procedimientos. Este ha sido el caso

⁶ Sin embargo, el artículo 18 de la versión francesa del Convenio núm. 81 emplea la palabra “sanciones” y la versión española también. Dicho término en las versiones inglesa y francesa de los Convenios de la OIT tienen una connotación autoritaria similar.

⁷ Se puede encontrar más información en el Informe sobre la Administración del Trabajo y la Inspección del Trabajo de la Conferencia Internacional del Trabajo, de 2011:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_153918.pdf

⁸ Véase Davidov Guy. *The Enforcement Crisis in Labour Law and the Fallacy of Voluntarist Solutions*, *The International Journal of Comparative Law and Industrial Relations* 26, núm. 1 (2010), 61-81.

concreto de Argentina, Francia, Italia, Portugal, Sudáfrica y España (véanse más abajo los casos concretos).

La credibilidad de la inspección depende, en parte, de su capacidad de asesorar a los empleadores, los trabajadores, y a sus respectivas organizaciones, sobre los medios que resultan más eficaces para cumplir con la legislación laboral⁹. Sin embargo, depende también de la existencia y aplicación de un mecanismo de control del cumplimiento suficientemente persuasivo, con independencia de si el país cuenta o no con un sistema general o particular de inspección del trabajo.¹⁰ Para cualquier inspección del trabajo, las funciones de aplicación y asesoramiento son complementarias. Aunque no sea el único, ni el más importante instrumento con el que cuentan los inspectores, las sanciones complementan otros medios de acción, como son las medidas preventivas y las de sensibilización.

El sistema de inspección del trabajo tiene un doble papel. Por una parte, supervisa la aplicación de las disposiciones legales (condiciones de trabajo, las disposiciones sobre las relaciones de empleo y las normas sobre seguridad y salud), y por otro proporciona información y servicios de formación y asesoramiento a los empleadores, los trabajadores y a sus respectivos representantes. Dentro de este marco, las sanciones que se adaptan al sistema legislativo y económico de cada país, complementan el objetivo principal de las mismas de promover el cumplimiento de la legislación laboral. En este sentido, las sanciones constituyen únicamente un medio de acción del que disponen los inspectores laborales para promover, o en este caso, controlar el cumplimiento de la legislación laboral.

Las medidas de prevención y las sanciones encaminadas al cumplimiento efectivo son complementarias de los objetivos generales de promover la normativa laboral. Es imprescindible que los sistemas de administración del trabajo establezcan procedimientos adecuados y expeditos para imponer y hacer efectivas las multas, así como acciones judiciales oportunas, congruentes con los principios de garantías procesales.

Conclusiones sobre la administración e inspección del trabajo, párrafo. 21.¹¹

En algunos casos, la legislación y la práctica nacionales que regulan las sanciones “sociales” (en concreto, las sanciones laborales) no son suficientemente claras, ni garantizan la discreción necesaria para los inspectores, o bien es difícil aplicarlas. A veces, el montante de las sanciones es demasiado bajo para cumplir su función disuasoria, y otras resulta excesivo para poder ser impuestas en la realidad (por resultar desproporcionadas). Las sanciones pueden ser consideradas como un medio para obligar a los empleadores a

⁹ Véase el Estudio General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT sobre la inspección del trabajo, 95.a reunión de la CIT, Informe III (Parte 1B),

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/meetingdocument/wcms_108572.pdf.

¹⁰ Los sistemas de inspección del trabajo se dividen generalmente en dos categorías, “generales” o “especializados”. Los sistemas primeros se encargan principalmente del control en las siguientes áreas laborales: condiciones de trabajo y empleo, medio ambiente, relaciones laborales, y en algunos casos, de la formación profesional, la emigración y la seguridad social. En los sistemas especializados, cada servicio de inspección es responsable de su área específica y cuenta con especialización técnica. En este sentido, es bastante común que sea una institución independiente la que se ocupe de la seguridad y salud en el trabajo.

¹¹ CIT 100ª. reunión, Ginebra, junio 2011. Actas Provisionales núm.19. OIT

llevar a cabo las acciones correctivas necesarias y disuadirles de futuros incumplimientos de la ley. Sin embargo, para que las sanciones tengan los efectos mencionados deberán ser aplicadas y su cumplimiento ser controlado de forma efectiva a través de procedimientos administrativos adecuados y eficaces, lo cual no siempre es el caso. Un sistema de imposición de sanciones deberá contar con una estructura legal de base, y con procedimientos administrativos y judiciales oportunos de imposición y control de aplicación de las sanciones.

En este sentido, el sistema de administración del trabajo en general deberá considerar la manera de diseñar, aplicar y administrar las sanciones de forma coherente, así como cooperar con el poder judicial con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores.¹²

De las reuniones de expertos, las evaluaciones de las necesidades de la inspección del trabajo, y los estudios llevados a cabo por la OIT en los últimos años se deduce no solo la necesidad de revisar el régimen de control de aplicación de las sanciones sino el desconocimiento y la falta comprensión por parte de los inspectores del trabajo, del tema de las sanciones. De hecho, para los funcionarios del ámbito laboral de cada país se trata de un área inexplorada. Por ello, el presente estudio trata de contribuir a que los decisores de las políticas y los inspectores de trabajo comprendan mejor las funciones y el ámbito de las sanciones de la inspección del trabajo, así como los factores que se deben tener en cuenta para mejorar sus propios sistemas de cumplimiento de la legislación laboral. Y para ello propone una serie de ejemplos comparativos de varios sistemas nacionales.

Asimismo, el presente estudio complementa y se basa en una serie de estudios por país encargados por la OIT,¹³ cada uno de los cuales describe los principales aspectos de

¹² Véase CEACR: Observación General sobre el Convenio núm. 81 (publicado en 2008). En la efectiva cooperación entre el sistema de inspección del trabajo y el sistema de justicia se destacó que “la eficacia de las medidas represoras tomadas por la inspección del trabajo depende en gran medida de la manera en que la autoridad judicial tramita los expedientes que le transmiten los inspectores del trabajo, o que recibe por recomendación de estos. Es por ello indispensable que se proporcione la información oportuna a la inspección del trabajo para que, de ese modo, por una parte, evalúen donde fuera necesario sus criterios para examinar las situaciones en las que, con la intención de corregir la violación, sería más adecuado emplear otros medios que iniciar un proceso judicial en los tribunales o la recomendación sobre la acción legal a llevar a cabo, y por otra parte, tome medidas de sensibilización del poder judicial respecto a la función complementaria de los tribunales y la inspección del trabajo, respectivamente, en la consecución de los objetivos comunes de ambas instituciones en el ámbito de las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores.” La Comisión de Expertos también “espera que se tomen medidas para promover la cooperación efectiva entre el sistema de inspección del trabajo y el sistema de justicia con miras a estimular la atención y diligencia debidas en el tratamiento que los órganos judiciales hacen de las infracciones que les informa la inspección del trabajo, así como de conflictos en el mismo ámbito de las que informan los trabajadores y sus organizaciones... y que se establezca un sistema recopilatorio de las sentencias que sea accesible a los inspectores, lo cual permitirá a la autoridad central utilizar dicha información para realizar sus objetivos e incluirlo en el informe anual, como exige el artículo 21e). Se insta a los gobiernos a informar de las medidas tomadas o que pretende tomar en un futuro para lograr los mencionados objetivos, junto a la documentación oportuna”, <http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>.

¹³ Los estudios por país están disponibles en los archivos del Programa de Administración e Inspección del Trabajo de la OIT (LAB/ADMIN), y algunos de ellos se pueden encontrar en el sitio de la red: www.ilo.org/labadmin. El presente estudio refleja asimismo el debate de la reunión técnica LAB/ADMIN de diciembre de 2011, en el que estuvieron presentes los autores del mismo y una serie de los funcionarios inspectores para comparar sus constataciones y proponer algunas pautas que ayuden en la formulación de sistemas de sanciones de la inspección del trabajo más adecuados.

sus respectivos sistemas de inspección del trabajo. Siempre que ha sido posible, se han aportado datos estadísticos de los servicios de inspección en los que se detallan los tipos de sanciones aplicados a diferentes violaciones en el lugar de trabajo. Datos que servirán para facilitar la comparación entre los estudios y también de base para planificar y priorizar futuras actividades y enfoques de las sanciones.

Características de las sanciones de la inspección del trabajo

La discusión general sobre la administración e inspección del trabajo durante la 100.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo llegó a la conclusión¹⁴ de que las medidas de prevención y las sanciones encaminadas al cumplimiento efectivo eran complementarias del objetivo general de promoción de las normas del trabajo. Las conclusiones destacaron que los sistemas de administración del trabajo deberá establecer procedimientos apropiados y expeditos para imponer y hacer efectivas las sanciones, congruentes con los principios de las garantías procesales. En este marco, incluso considerando que las sanciones son únicamente medios de acción de los servicios de inspección, no se pueden comprender adecuadamente sin considerar las medidas de penalización necesarias en caso de violación de la legislación laboral para mejorar el cumplimiento de la ley, rectificar la violación cometida, e impedir infracciones futuras. Durante la discusión general de la CIT, uno de los principales obstáculos identificados por los interlocutores sociales y mencionados en los informes anuales de inspección del trabajo de varios países,¹⁵ fue la ausencia de un sistema de sanciones eficiente y disuasorio a disposición de los servicios de inspección.

La aplicación efectiva de las sanciones resulta esencial para mantener la coherencia del sistema de inspección respecto a los objetivos que se persiguen. En muchos países se trata, sin embargo, de un auténtico desafío. De los estudios por país,¹⁶ las cifras relativas a las sanciones y a las violaciones de la normativa, provenientes de la administración muestran una falta de control de la aplicación de la legislación en algunas áreas, y en concreto, en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo (SST). Las infracciones en materia de la SST son generalmente el número de decisiones tomadas solicitando interrupciones del trabajo o que resultan en notificaciones de mejora de las condiciones de trabajo. Otros estudios por país observan que las multas y las sanciones rara vez se cumplen y que los procedimientos de control de dicho cumplimiento únicamente se inician si la infracción ha tenido consecuencias graves en la seguridad o la salud del trabajador. En general, los informes anuales de la inspección que contienen datos sobre las consecuencias de las sanciones por incumplimiento, indican que los procedimientos legales tratan principalmente los casos de contratación ilegal (también denominado trabajo no

¹⁴ Actas Provisionales de la OIT núm. 19, 100.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, junio 2011. Quinto punto de la orden del día: Administración e Inspección del Trabajo: Informe de la Comisión de Administración del Trabajo, Conclusiones, punto 21 (página 91).

¹⁵ En Rumania, por ejemplo, el Bloque Nacional Sindical (una central sindical) estima que, en la práctica, los inspectores se ven obligados a limitar su acción a meras notificaciones que carecen de efecto, incluso en caso de reincidencia del empleador, cuando en realidad la ley prevé diversos tipos de sanciones, que van desde la imposición de una multa hasta el cierre del establecimiento, párrafo 286 del Estudio General sobre la inspección del trabajo de 2006.

¹⁶ Los estudios sobre la administración del trabajo se refirieron a los 17 países siguientes: Australia, Bélgica, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, España, Francia, Guatemala, Honduras, India, Italia, Nicaragua, Portugal, el Reino Unido, El Salvador, Sudáfrica y Suiza.

declarado), impago de las cotizaciones sociales y, raras veces los casos de violación de las condiciones de trabajo (por ejemplo, horas extraordinarias, salarios atrasados, etc.).



1. Naturaleza y ámbito de las sanciones

Una manera de representar los diferentes tipos de sanciones sería visualizar una pirámide (como la representada en esta página), en la que las sanciones aparecen clasificadas según los autores Ayers y Braithwaite.¹⁷ En general, las sanciones (o intervenciones) que se imponen con más frecuencia y de menor cuantía se encuentran en la base de la pirámide, y a medida que va aumentando la gravedad de la sanción se van colocando más arriba hasta llegar a la cúspide. Esta representación progresiva de las sanciones muestra la creciente gravedad de las violaciones de las disposiciones legales. Se puede observar asimismo la tendencia al alza de las sanciones en los casos de continua intransigencia por parte del empleador, si persiste en incumplir los plazos o reincide en las infracciones.

Si bien la representación de la pirámide puede ser útil para comprender la graduación de las sanciones, resulta inexacta en algunos aspectos. Puede darse el caso de que las sanciones no empiecen a aplicarse desde la más leve a la más severa, en sentido ascendente. En muchos casos, puede resultar adecuado imponer una sanción severa si se ha cometido una violación grave de la legislación laboral, o bien si existe un peligro inminente para la seguridad o salud de los trabajadores. Además, las sanciones no se imponen necesariamente una por una, puede que se impongan de forma simultánea y complementaria, como por ejemplo, imponer una multa y la interrupción de la actividad laboral, o iniciar una acción civil y otra penal por la misma infracción.

En cualquier caso, es práctico considerar las sanciones como un instrumento normativo de apoyo al cumplimiento de las disposiciones legales. Con el establecimiento de un marco normativo de las sanciones, los decisores de las políticas podrán buscar el equilibrio entre las sanciones existentes y las violaciones cometidas, teniendo siempre en

¹⁷ I. Ayers y J. Braithwaite (1992), *Responsive Regulation* (Oxford: OUP).

cuenta el papel disuasivo, correctivo y represivo de las sanciones. No se trata simplemente de identificar la sanción aplicable en cada caso, sino de su grado de eficacia en el momento de la aplicación. La manera de aplicar las sanciones en la práctica (a menudo por los inspectores) indica a los trabajadores y empleadores el grado de implicación del gobierno en garantizar la observancia de la ley y persuadir del coste real en el que incurren por incumplimiento.

La credibilidad y eficacia del sistema de protección en el trabajo requieren que la legislación nacional contemple las infracciones y que los procedimientos que entablen o recomienden los inspectores del trabajo contra los empleadores infractores sirvan para disuadir a los autores de persistir en la negligencia o en la violación de la legislación y para que los empleadores se conciencien, en general, de los riesgos en que pueden incurrir si no cumplen con sus obligaciones. Para la credibilidad de las sanciones es importante que las penas se definan atendiendo a la naturaleza y a la gravedad de la infracción

Conferencia Internacional del Trabajo, 95 reunión, 2006, Informe III (Parte 1B), CEACR Estudio General, párrafo 292

El sistema de inspección de algunos países dispone de una amplia gama de sanciones aplicadas por los inspectores en sus visitas a las empresas (por ejemplo, multas administrativas directas, suspensión de la actividad, etc) y por los jueces a través de sus facultades procesales. Sin embargo, no todos los países tienen la misma variedad de sanciones. En algunos países es común que los inspectores carezcan de la facultad de imponer multas administrativas, bien por no tener la capacidad o porque las multas por infracciones no estén contempladas en la legislación laboral. A lo largo de todo el estudio se exponen ejemplos de tipos de sanciones y la manera de aplicarlas de varios países.

En general, como ya se ha mencionado anteriormente, los inspectores de la mayoría de los países, en el ejercicio de sus funciones, imponen multas y recurren a procedimientos administrativos como principales medios de acción ante el incumplimiento de la legislación laboral¹⁸ aunque la capacidad de imponer multas de forma directa no esté reconocida de forma universal. En algunos casos, la escasa cuantía de las multas las convierte en medidas de escaso valor disuasorio, especialmente para las medianas y grandes empresas que las abonan sin dificultad. A ello se añade la limitada capacidad recaudatoria de los inspectores por la inexistencia de sistemas eficaces, la escasa cooperación entre los inspectores y las autoridades judiciales, y algunas veces, incluso por contar con procedimientos demasiado lentos y complejos.

En algunos países asiáticos, como Camboya, los inspectores están facultados para dirigir observaciones al empleador, aperebirles para que cumplan las disposiciones legales en un plazo determinado, levantar acta sobre la inobservancia de las disposiciones legales e imponer sanciones económicas a los autores de las infracciones del Código del Trabajo.¹⁹ En Viet Nam pueden imponer multas en virtud del decreto gubernamental sobre la penalización de las infracciones administrativas en materia de legislación del trabajo.²⁰ En China, el Reglamento sobre Inspección del Trabajo especifica que cualquier individuo u

¹⁸ Junto a las sanciones, y de acuerdo con los principios de los convenios sobre administración e inspección del trabajo (artículos 13 y 18 del Convenio núm. 81, y artículos 18 y 24 del Convenio núm. 129), la mayoría de los sistemas legislativos disponen que los inspectores pueden suspender o parar los procesos o actividades económicas que impliquen un riesgo serio para los trabajadores, y que tiene la facultad de imponer sanciones en caso de obstrucción de la actividad de los inspectores. En algunos casos (Chile, por ejemplo, en el artículo 183 del Código de Trabajo), las infracciones graves pueden conllevar la supresión de la empresa del Registro Mercantil.

¹⁹ Artículo 347 del Código del Trabajo.

²⁰ Artículo 22 del decreto gubernamental núm. 38/CP, de 25 de junio de 1996, sobre penalización de las infracciones administrativas en materia de legislación del trabajo.

organización está autorizado para informar al servicio de inspección del trabajo sobre la violación a cualquier ley, reglamento o norma laboral, el cuál podrá proceder a actuar e imponer sanciones.²¹ Asimismo, en Mongolia, en virtud del artículo 16.1 de la Ley sobre la Inspección del Estado, también se les reconoce la potestad de imponer sanciones pecuniarias.

En la Federación de Rusia, el decreto núm. 78, de 28 de enero de 2000 habilita a los inspectores para incoar procedimientos administrativos contra las personas que hayan cometido infracciones contra la legislación federal del trabajo y de la seguridad y salud en el trabajo. Están habilitados para transmitir a los órganos encargados de la ejecución de las leyes, los documentos que den una descripción detallada de las infracciones a la legislación del trabajo a fin de entablar acciones penales. En Eslovaquia el inspector del trabajo esta autorizado a presentar a sus superiores propuestas de sanción o de procedimiento judicial o administrativo.²²

En la legislación de varios países de África se reconoce al inspector del trabajo la facultad de llevar directamente ante la justicia a los autores de infracciones contra la legislación del trabajo.²³ En Burkina Faso, el artículo 395 del Código de Trabajo autoriza a los inspectores a preparar un acta de la infracción de la legislación, e incluso a decidir e imponer algunas medidas de carácter inmediato. Por ejemplo, el artículo 396 dispone de manera expresa la facultad de los inspectores para imponer multas.

En algunos países de América Latina, como Guatemala, los inspectores no están habilitados para aplicar sanciones directamente, a causa de una decisión de la Corte Constitucional de 2004. En Honduras, los inspectores y supervisores deberán preparar un informe con las inspecciones realizadas y transmitirlo a la Secretaría de la Inspección del Trabajo. En los casos de inspección sobre la seguridad y la salud de los trabajadores, dicho informe deberá determinar con más precisión las prácticas y condiciones laborales que implican peligrosidad e inseguridad, observadas durante las visitas de inspección. Los inspectores realizarán entonces una segunda inspección para comprobar si las irregularidades se han subsanado. Sólo entonces, según el decreto ley núm. 39, la Dirección General de la Previsión Social está facultada para imponer sanciones.

En El Salvador, las multas las imponen los directores regionales, y en la capital la responsabilidad es de los directores departamentales (de industria, agricultura y ganadería). La Inspección Laboral del Comercio y la Industria cuenta con una unidad especial encargada de imponer sanciones, responsable de varias unidades de inspección diferentes. Al mismo tiempo, las oficinas territoriales y departamentales disponen de asesores jurídicos que colaboran con ellos en la imposición de las multas y en las citaciones para las audiencias. Los funcionarios encargados de recaudar las multas (sean centrales o regionales) citan a las partes para que presten testimonio antes de imponerles la sanción, de esta manera se concede a los empleadores su derecho constitucional a defenderse así como una segunda oportunidad de cumplir con la ley.

²¹ Reglas de aplicación del *Regulations on Labour Inspections*, artículos 12 al 14

²² En el artículo 1, párr. 13.3, de la Ley, de 8 de febrero de 2000, sobre la Inspección del Trabajo, el inspector está facultado para presentar propuestas de sanción por violación de las obligaciones o incumplimiento de las medidas impuestas por la inspección del trabajo, una recomendación de revocación de la autorización para ejercer la actividad, o bien para imponer sanciones disciplinarias.

²³ En Benín (art. 271 del Código de Trabajo); el Camerún (art. 109 del Código de Trabajo); en Madagascar (art. 239, apartados 4 y 5, del Código de Trabajo); Malí (art. L.295 del Código de Trabajo); el Senegal (art. L.194 del Código de Trabajo).

En conclusión, la estructura del proceso sancionador del Salvador proporciona al empleador tres posibilidades para subsanar las infracciones sin ser sancionado. El tiempo necesario para imponer una sanción oscila entre tres y seis meses, dependiendo si la inspección es de carácter regular o especial. Además, las multas pueden impugnarse mediante recurso administrativo.

El Código de Trabajo de Haití no autoriza al inspector a imponer sanciones, facultad reservada al Tribunal del Trabajo. El artículo 513 dispone que la infracción de cualquier disposición autoriza a la Dirección del Trabajo a solicitar al Tribunal Laboral un requerimiento destinado al empleador.

En la Unión Europea, los Estados Miembros suelen utilizar una combinación de sanciones administrativas y penales. Las sanciones administrativas son el método predominante en Alemania, Austria, Dinamarca, Eslovaquia, España, Italia, Lituania, Países Bajos y Portugal. Hasta 2004, los Países Bajos consideraron las infracciones de la Ley sobre las Condiciones de Trabajo como delito penal, y sin embargo, hoy en día las infracciones de la legislación laboral son consideradas faltas administrativas, lo que incluye la facultad de los inspectores de imponer multas sobre el terreno. Este cambio se produjo porque, el número de casos examinados disminuía al exceder los límites estatutarios de los procesos judiciales, y en consecuencia los tribunales se encontraban con un exceso de trabajo que repercutía en el retraso de la resolución de los casos. En el presente, sólo los casos graves de accidentes laborales o la reincidencia del empleador son pertenecen al ámbito penal. Del mismo modo, en Dinamarca, el decreto reglamentario sobre sanciones de 2002 concede a la Autoridad Nacional del Medio Ambiente del Trabajo el poder de imponer multas administrativas sin previa decisión judicial.

En Italia, las sanciones de la legislación laboral solían ser principalmente penales, pero las reformas legislativas de los años 80 y 90 cambiaron esta orientación. En la actualidad, la mayoría de las sanciones en Italia provienen de la legislación administrativa. La legislación penal sigue vigente en el procesamiento de infracciones graves de las normas SST, mientras que las sanciones civiles se reservan para los casos de impago de las cotizaciones a la seguridad social. La actual política en Italia, basada en la directiva del Ministerio de Trabajo de 2008, consiste en imponer sanciones únicamente en los casos de consecuencias graves para las condiciones de trabajo o de protección de los trabajadores, más que en los casos de infracciones “formales”.²⁴

El sistema francés de control de aplicación de la legislación laboral se basa fundamentalmente en el régimen de sanciones penales, si bien una serie de sanciones administrativas son impuestas bajo la autoridad del ministerio de trabajo y de los órganos regionales de administración del trabajo. De cualquier forma, los inspectores de trabajo disponen rara vez de la prerrogativa de imposición directa de sanciones administrativas.

En algunos países en los que las actividades de inspección se concentran en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, las sanciones se imponen como último recurso. En la mayoría de los casos, los inspectores están autorizados a realizar inspecciones, o requerimientos o a expedir una orden vinculante en caso de que se ignore el requerimiento.

En la Unión Europea, la cuantía de las multas varía considerablemente de un país y otro, según la naturaleza y la gravedad de la infracción, la reincidencia en el incumplimiento, y la naturaleza del infractor (por ejemplo, persona natural o legal). Para mantener el carácter disuasivo de las sanciones, la cuantía de las multas debería ser objeto

²⁴ Stefano Caffio. Estudio comparativo de la OIT sobre la Inspección de Trabajo y soluciones: el caso de Italia, octubre de 2010; Mario Fasani. Inspecciones de Trabajo en Italia, LAB/ADMIN Documento de Trabajo núm. 11, marzo de 2011.

de una revisión periódica, atendiendo a la tasa de inflación. Algunos países establecen multas únicamente revisables a través de una nueva legislación. En otros países, las multas están catalogadas en función de una serie de criterios objetivos que permiten un ajuste automático (por ejemplo, el salario mínimo, la categoría impositiva, la inflación, etc) .

En Australia, las recientes reformas de la legislación laboral llevadas a cabo bajo el auspicio de la FWA de 2009, han dado como resultado una amplia gama de medidas de control de las que disponen los inspectores. En concreto, los inspectores disponen ahora de una serie de nuevas sanciones administrativas, resultado directo del nuevo énfasis, que la FWA hace sobre el cumplimiento preventivo, cooperativo y voluntario,²⁵ y mantienen la opción de acciones judiciales en casos de infracciones graves de la legislación laboral.

2. Fuentes legales para la aplicación de las sanciones

Las normas internacionales del trabajo relativas a la inspección contienen disposiciones relativas a la facultad de los inspectores de sancionar a las empresas que hayan cometido infracciones de la legislación laboral. El artículo 13 del Convenio núm. 81 de la OIT dispone que, “los inspectores [del trabajo] estarán facultados para tomar medidas a fin de que se eliminen los defectos observados en la instalación, el montaje o en los métodos de trabajo que, según ellos, constituyan razonablemente un peligro para la salud o seguridad de los trabajadores.”²⁶ Dichas medidas incluyen el poder de emitir un requerimiento judicial directo o indirecto. Dependiendo de que país se trate, el inspector podrá sancionar a un empleador directamente o bien deberá solicitar una autorización administrativa previamente. El artículo 18 del Convenio núm. 81 dispone que: “sanciones [adecuadas] en los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, y en aquello en que se obstruya a los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones estarán contempladas en la legislación nacional y deberán ser efectivamente aplicadas.”²⁷

El Convenio núm. 81 dispone que los inspectores del trabajo tendrán la facultad de advertir y de aconsejar, en vez de imponer una multa, o iniciar o recomendar el procedimiento correspondiente.²⁸ El Convenio núm. 129 añade, en el artículo 23, que si los inspectores del trabajo en la agricultura no pueden ellos mismos iniciar el procedimiento, deberán estar facultados para transmitir directamente a la autoridad competente los informes sobre violación de las disposiciones legales para que inicien los procedimientos que consideren.

A nivel nacional, los poderes de la inspección, las sanciones y los procedimientos administrativos están regulados por la legislación laboral general, complementada en algunos casos por disposiciones de la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo.²⁹

²⁵ Howe, Yazbek y Cooney op. cit.

²⁶ El Convenio núm. 129 (1969) dispone lo mismo en el artículo 18.

²⁷ El Convenio núm. 129 (1969) dispone lo mismo en el artículo 24.

²⁸ El artículo 17, párrafo 2 del Convenio núm. 81 y el artículo 22, párrafo 2 del Convenio núm. 129.

²⁹ Por ejemplo: en Honduras, el decreto ejecutivo núm. 49-84 de 1984: inspección de la seguridad y salud; en Kenya, la Ley de SST de 2007; en la Ex República Yugoslava de Macedonia, la Ley sobre Seguridad y Salud en el Trabajo núm. 92 de 2007; en Serbia y Montenegro, la Ley sobre SST núm.

Leyes específicas sobre sanciones o procedimientos administrativos existen en Armenia,³⁰ España,³¹ Honduras,³² República de Moldova³³ y Etiopía.³⁴ En Italia, la legislación sobre el ámbito de competencia de los inspectores³⁵ contiene las disposiciones principales sobre las sanciones de la inspección. Ocurre lo mismo en la República Checa y en Hungría.

En los últimos años se han adoptado disposiciones sobre las sanciones laborales en muchos países, como en la República Árabe Siria, cuya Ley de Trabajo núm. 17 de 2010 prevé sanciones por infracciones de la ley.³⁶ Otros países también han modificado sus disposiciones legales para aumentar la cuantía de las multas en función de su situación económica, y han propuesto métodos más flexibles y automáticos para su cálculo. Algunos países como Austria, la República Checa, Dinamarca, Eslovaquia, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Países Bajos, Portugal y el Reino Unido³⁷ han revisado su legislación para incluir entre sus disposiciones no solo un aumento importante de las sanciones sino también la introducción de la responsabilidad penal por ciertas infracciones.

Recientes reformas legales de las sanciones en la UE

Desde 2010, varios países de la UE han introducido enmiendas a sus disposiciones laborales y de la SST en lo relativo a las sanciones. Bulgaria (reforma del Código de Trabajo para reducir el límite inferior de las multas), Eslovaquia (registro de enfermedades profesionales y multas en caso de inobservancia de la ley), España, Irlanda (Chemicals Amendment Act, que aumenta las multas máximas y el tiempo máximo de prisión) e Italia (enmienda de varias leyes y reglamentos, y en concreto de la Ley 183/10 y el decreto legislativo núm.104/10).³⁸

Desde 2006 Francia ha realizado reformas considerables de su sistema de inspección, incluyendo la consolidación de las sanciones legales (principalmente a través de la legislación penal). Tanto en Alemania como en Francia las sanciones por emplear mano de obra ilegal son o una multa o hasta tres años de prisión. En Noruega, los empleadores sorprendidos con trabajadores no declarados podrán ser privados de libertad hasta seis meses. En América Latina, países como El Salvador han actualizado la cuantía de las multas aplicables mediante la Ley de Prevención de 2010, y Argentina introdujo nuevas cuantías por medio de la Resolución del Ministerio de Trabajo de 2010. En Suiza, los empleadores extranjeros con trabajadores no declarados en su establecimiento corren el

79 de 2004, y en la República Unida de Tanzania, la Ley sobre Seguridad y Salud en el Trabajo de 2003).

³⁰ Código de Infracciones Administrativas de 2008.

³¹ Real decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, BOE 8-8-2000, núm. 189, [página 28285].

³² Ley de Procedimiento Administrativo de 1987.

³³ Ley sobre Infracciones Administrativas de 1985.

³⁴ Ley de enmienda núm. 494 de 2006.

³⁵ Decreto núm. 124, de 23 de abril de 2004.

³⁶ Véase artículo. 255 y siguientes de la Ley de Trabajo núm. 17, de 2010.

³⁷ Información proporcionada por cada país sobre el Convenio 81.

³⁸ La Ley núm. 35/2010, de 17 de septiembre, que incluye las enmiendas más importantes a la Ley sobre delitos y sanciones laborales; Ley núm. 32/2010 sobre trabajo autónomo, obligaciones de la seguridad social y sanciones por incumplimiento; Real decreto núm. 103/2010 que modifica el procedimiento de sanciones; Real decreto núm. 107/2100 de modificación en general de la organización y funcionamiento de la inspección del trabajo.

riesgo de prisión o de prohibición de hasta cinco años para continuar con la actividad. En 2012, el Parlamento suizo estuvo considerando modificar la ley para endurecer las sanciones por recurrir a trabajadores no declarados, aumentando las multas de 5.000 a 40.000 francos suizos (45.000 dólares americanos).³⁹ En la República Checa, entró en vigor en enero de 2012 una nueva Ley que prevé un incremento de la cuantía de las multas de entre 250.000 y 10 millones de coronas checas (13.500 y 535.000 dólares americanos) por emplear a trabajadores ilegales. Novedad importante pues se trata de la única sanción de la legislación laboral del país que especifica una multa mínima.⁴⁰

En Australia, una de las consecuencias de la FWA de 2009, es el reconocimiento explícito en la ley de que las sanciones de la inspección, como las garantías aplicables⁴¹ y las notificaciones de cumplimiento, constituyen auténticos mecanismos de control. Además, la cuantía de las sanciones por infracción de las normas mínimas de empleo en Australia han aumentado considerablemente desde 2004, aunque las cantidades máximas (6.600 dólares australianos para particulares y 33.000 dólares australianos para empresas) están todavía muy por debajo de las cantidades máximas de las sanciones comerciales previstas en los estatutos de las empresas.

La mayoría de los códigos penales nacionales contienen disposiciones sobre infracciones laborales, aplicables sobre todo a casos de trabajo forzoso o de serias violaciones de los derechos humanos en el ámbito laboral. Se puede encontrar un ejemplo en Brasil, donde una enmienda de 2003 del Código Penal previó como infracción el hecho de emplear a un trabajador en condiciones similares a la esclavitud, cuya sanción es la privación de libertad. En 2003, Níger modificó su Código Penal para incluir una disposición que penalizara la esclavitud, que supone asimismo la pena de prisión. Aunque el trabajo forzoso también lo prohíbe el Código Penal, la cuantía de la sanción es baja. Si bien algunos casos de infracción de la Ley australiana *Australian Fair Work Act* conllevan sanciones penales, son escasos los procedimientos iniciados en los últimos años por infracciones de las normas mínimas de empleo.

China contempla diferentes aspectos del trabajo forzoso en su legislación laboral y penal. La Ley del Trabajo de 1994 prohíbe de forma explícita el trabajo forzoso mediante el empleo de la violencia, amenazas, reclusión ilegal y privación de la libertad. El Código Penal, con sus enmiendas de 2006, prevé sanciones para las personas que fueren a otras a realizar trabajos peligrosos. Posteriormente, la Ley sobre Contratos Laborales de 2008, que prohíbe las horas extras obligatorias, la confiscación de documentos de identidad y la servidumbre por deudas. Si las consecuencias del trabajo forzoso son graves para el trabajador, los infractores estarán sujetos a sanciones severas por el Código Penal, incluyendo hasta cinco años de prisión, y hasta diez años si los trabajadores fueron forzados a trabajar en condiciones peligrosas. Tras la entrada en vigor del Protocolo de

³⁹ En marzo de 2012 se propuso una Comisión Parlamentaria para endurecer las medidas contra el trabajo ilegal, mediante la introducción de una disposición legal que pudiera implicar a la parte contratante por infracciones cometidas por los subcontratistas.

⁴⁰ T. Erényi; Skubal, J., *Amendments impose illegal work penalties and affect unemployment benefits*, 14 de marzo de 2012, en línea: <http://www.internationallawoffice.com/newsletters/detail.aspx?g=73356ba6-9491-41e1-bbc4-d2545e07d3eb>

⁴¹ Véase más abajo bajo el título “Enfoques proactivos e innovadores de las sanciones”.

Palermo, han sido varios los países que han promulgado nuevas leyes contra la trata de personas⁴².

3. Estadísticas sobre las sanciones y los procedimientos judiciales

En los informes anuales sobre la actividad de la inspección del trabajo comunicados a la OIT, rara vez se proporcionan datos o estadísticas sobre las disposiciones legales cuya violación ha supuesto la aplicación de sanciones. Sin embargo, esos datos resultan indispensables, por ejemplo, para evaluar la situación general y prever actividades de control, información y asesoramiento técnico, centradas en los ámbitos y actividades más delicadas⁴³.

La OIT ha publicado recientemente un informe sobre el problema de la información y los datos insuficientes,⁴⁴ que confirma la disparidad de conceptos, criterios y parámetros en el momento de elaborar los registros de datos administrativos, la heterogeneidad de las fuentes seleccionadas y la falta de datos o la recopilación insuficiente en muchos países. Resulta muy difícil establecer tendencias o ratios en el ámbito de la inspección del trabajo, y en concreto de las sanciones, dada la escasez de información y de registros y las diversas definiciones existentes de conceptos básicos como inspector, visitas de inspección o acciones de inspección.

Registros en el lugar de trabajo y la Comisión de Expertos

La Comisión alienta vivamente a los gobiernos a que desplieguen esfuerzos para la creación de un registro de establecimientos sujetos al control de la inspección o para mejorarlo, en caso de que ya exista. La Comisión observó que cuanto más detalladas sean las informaciones contenidas en este registro, más perceptible es el impacto de dicho documento sobre la eficacia de las actividades de inspección del trabajo.

[...]

La Comisión solicita a los gobiernos que adopten rápidamente medidas con miras a favorecer una cooperación interinstitucional útil al establecimiento o al perfeccionamiento, según sea el caso, de un registro de los establecimientos sujetos al control de la inspección. Le ruega velar porque este registro contenga, en la medida de lo posible, informaciones que sirvan para la mejora de la cobertura del sistema de inspección del trabajo y de la eficacia de su funcionamiento.

CEACR: Observación General - Convenio sobre la Inspección del Trabajo, núm. 81 (1947). Informe III (Parte IA), CIT 2010.

⁴² Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Este es el caso de la legislación contra la trata de personas de los Estados Unidos (2000), según la enmienda de 2005 y 2008, que introdujo el estatuto de trabajo forzoso, abriendo la vía para el crecimiento de los enjuiciamientos por trabajo forzoso en los últimos años. En Alemania, en el Código Penal, según la enmienda de 2005, la nueva infracción de trata de personas para la explotación laboral incluye conceptos como, condiciones similares a la esclavitud y la servidumbre por deudas. El nuevo artículo es aplicable únicamente a los extranjeros. Un criterio determinante de la trata de personas para explotación laboral es el pago de salarios marcadamente inferiores a los pagados a los trabajadores alemanes. En Bélgica y Francia, la infracción por trata de personas incluye la imposición de condiciones de vida y de trabajo consideradas “contrarias a la dignidad humana”.

⁴³ Párrafo 306 del Estudio General de 2006 de la CEACR.

⁴⁴ Véase: la página Internet de LAB/ADMIN, Cifras sobre la Inspección del Trabajo: http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS_141485/index.htm.

En Europa, son 15 los países que poseen datos sobre el número de infracciones cometidas y las sanciones impuestas, cantidad de información considerable si se compara con la escasez de datos obtenidos de regiones como África o Asia⁴⁵ en este sentido.

Los datos de algunos países como Estonia y España muestran una tendencia a la baja en el número de infracciones registradas durante los años 2006, 2007 y 2008. Sin embargo, la tendencia general en otros países de Europa, es de un aumento de las infracciones y las sanciones (por ejemplo, en Austria, Azerbaiyán, Croacia, Francia, Italia, Letonia, Malta, República de Moldova, Polonia, y Suiza), a pesar de no estar claro si las causas son las mismas. En España se proporciona información detallada para hacer el seguimiento de los acuerdos alcanzados entre el sistema judicial y la inspección sobre el enjuiciamiento penal, los procedimientos y las notificaciones que reciben los inspectores de las violaciones (fueron 345 en 2009).

Se dispone de datos sobre accidentes laborales de más de 30 países europeos. Considerando los últimos años, la tendencia en este aspecto es muy variada. En países como Austria, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Letonia, Malta, Noruega y Suiza los accidentes laborales han experimentado una disminución, mientras que en Alemania, Azerbaiyán, Bélgica, Chipre, Eslovenia, Estonia, Luxemburgo, la República de Moldova, Países Bajos, Polonia, Portugal, Suecia y Turquía han aumentado. Por su parte, Bosnia y Herzegovina, Malta, Suecia, Turquía y el Reino Unido mostraron una disminución de los lesiones profesionales en los dos últimos períodos estudiados.

Se dispone de cifras sobre enfermedades profesionales de 14 países europeos. En Bélgica, Estonia, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Suiza y el Reino Unido se ha experimentado una disminución de las mismas, mientras que en Chipre, Francia, Letonia y Polonia han aumentado.

Los países de Centroamérica son, de todo el continente, los que más información proporcionan en lo relativo al número de infracciones o violaciones de la legislación laboral, y de todos ellos, la República Dominicana, Guatemala y Nicaragua han mostrado un marcado incremento en los datos aportados al respecto desde 2005. Los otros países de la región, sin embargo, disponen de información más limitada. Respecto a las sanciones y las multas impuestas, son siete los países que llevan varios años sin dar información (Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Perú, El Salvador y Uruguay).

Respecto a las cifras oficiales de accidentes laborales, no se dispone de suficientes datos para sacar conclusiones. Sin embargo, de acuerdo con la información recopilada, se había producido un aumento de los mismos en Argentina, Nicaragua y Perú en los últimos años, y la tendencia era a la baja en Brasil, El Salvador y Uruguay.

En Oriente Medio no existen datos oficiales. Las recientes estadísticas de Jordania y Yemen muestran una tendencia creciente de las lesiones profesionales. En Jordania aumentaron de 57 casos en 2006 a 74 en 2007. En Yemen, pasaron de 1.092 casos en 2007 a 3.259 en 2008. Israel y Yemen son los únicos dos países que han informado sobre las sanciones impuestas, aunque no de forma sistemática.

Los accidentes laborales en Israel fueron 61 en 2006, y las infracciones y las violaciones de la legislación laboral en la República Árabe Siria fueron 253 en 2008.

Los países de África y Asia generalmente no disponen de datos acerca de las infracciones registradas por los inspectores o del número de accidentes laborales.

⁴⁵ Indonesia dispone de un centro de datos que contiene el número de violaciones que se trataron e 2010 (127 casos en comparación a los 107 de 2009 y los 69 en 2008).

El defensor del pueblo para el trabajo equitativo (FWO) (y su predecesor, el *Workplace Ombudsman*) conserva bastante información de sus acciones de aplicación de las normas y de los resultados obtenidos. Las estadísticas del período entre 2006 y 2009 muestran que los casos de incumplimiento de las normas mínimas de empleo se habían prácticamente duplicado, pasando de 10.404 a 19.567. Ello coincidió con el incremento dramático del número de demandantes que habían recibido indemnizaciones (de 6.754 en 2006/7 a 28.648 en 2008/9), lo que equivale a un aumento de 13.466.737 a 36.612.481 dólares australianos. Los datos muestran asimismo un aumento importante de la utilización de los procedimientos judiciales por parte de los servicios de inspección entre 2006 y 2009 (de 4 a 77 casos), lo que se tradujo en un aumento de 0 a 3,6 millones de dólares australianos la cuantía de las sanciones obtenidas por medio de los tribunales. Respecto a las medidas de control de las infracciones de la SST, los datos de los distintos tribunales de Australia señalan una creciente recurso a las notificaciones de mejora, como paso previo a los avisos de prohibición, en comparación con otros instrumentos de observancia de la ley. Como ya se ha anotado con anterioridad, aunque esta considerado como una herramienta efectiva, el compromiso de aplicación (acuerdo voluntario) casi nunca se utiliza en la práctica.⁴⁶

Principales categorías de sanciones de la inspección del trabajo

1. Sanciones pecuniarias (multas)⁴⁷

Las multas (o la amenaza de imponerlas) constituyen uno de los medios principales de los que disponen los inspectores del trabajo para hacer cumplir la legislación laboral o para sancionar a los infractores. La imposición de multas es una práctica habitual de la mayoría de los inspectores, aunque los procedimientos de imposición y el control de las mismas varía de un sistema legal y administrativo a otro.

Además de las leyes que autorizan a los inspectores imponer multas, la mayoría de sistemas legislativos especifican los tipos de violaciones o infracciones a las que se les aplicarán las sanciones o las multas. Dichas leyes concretan incluso el rango de multas o la cuantía máxima para cada violación, según se base en un múltiplo del salario mínimo aplicable, en el número de empleados del establecimiento o en la gravedad de la violación. La cuantía de las multas no debería ser tan baja que los empleadores prefiriesen abonar las multas por considerarlas más económicas que adoptar medidas para ponerse en conformidad con las disposiciones legales.

En algunos casos, los inspectores están facultado para imponen multas directamente por infracciones detectadas durante una visita de inspección. Sin embargo, no es el caso de todos los países. En Francia, por poner un ejemplo, los inspectores del trabajo no están capacitados legalmente para imponer multas pecuniarias – como haría un agente de policía al emitir una multa de tráfico. Los inspectores franceses pueden únicamente notificar la existencia de una infracción y proponer un tipo de acción a la autoridad administrativa o judicial competente, que será la única capacitada para imponer la multa o cualquier otra sanción. Esta forma de proceder limita mucho la capacidad del inspector de interpelar al

⁴⁶ Howe, Yazbek, Cooney, página 26 y siguientes.

⁴⁷ La conversión de moneda para el cálculo de las multas se han calculado según el tipo de cambio del momento en el que se preparó el presente estudio, por lo que pueden haber sufrido cambios desde entonces, que en algunos casos pueden ser considerables.

infractor en el acto, pero por otra parte puede ser considerado como una garantía de transparencia y coherencia de la administración en la imposición de las multas, así como una manera de minimizar los posibles abusos de poder de los inspectores, por ejemplo mediante sobornos.

Que una multa constituya un medio eficaz para hacer respetar la ley o disuadir las violaciones depende de varios factores, y quizás el más importante sea probablemente su cuantía. Cuando la multa está prevista en la ley, la cuantía se calculará en función de la circunstancias económicas en las que funciona la empresa. Una multa de poca cuantía será probablemente ignorada o influirá poco o nada en el comportamiento del empleador. Sin embargo, si la cuantía es demasiado elevada y se aplica por la fuerza, puede llegar a poner en peligro la viabilidad de la empresa y el trabajo de sus empleados.

Las multas deben ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a las circunstancias en las que se comete la infracción. Muchos países establecen gamas de multas (máximas y mínimas),⁴⁸ y cuanto más grave es la violación mayor es la multa. Aplicar multas idénticas a diferentes tipos de violación impide distinguir entre infracciones más y menos graves, e ignora la función punitiva de las multas en casos de violaciones graves. Como se ha comentado anteriormente en la **sección 4**, la cuantía de una multa debe considerar asimismo las circunstancias agravantes, multiplicando la cuantía de base por el número de trabajadores afectados o que sean víctimas de una violación especialmente grave (trabajo infantil, trabajo forzoso, etc.).

Para mantener el carácter disuasivo de las sanciones, la cuantía de las multas debería ser objeto de una revisión periódica, atendiendo a la tasa de inflación. En efecto, resultaría muy lamentable que los empleadores prefiriesen abonar multas por considerarlas más económicas que la adopción de medidas para ponerse en conformidad con las disposiciones legales sobre las condiciones de trabajo.

Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª. reunión, 2006, Informe III (Parte 1B), CEACR Estudio General, párrafo 295.

Las multas deberían ser objeto de una revisión y un ajuste periódico para garantizar su objetivo y verificar que su eficacia no se ha visto afectada por la inflación. Algunos países disponen de mecanismos legales que ajustan automáticamente las multas en función de la tasa de inflación. Otros, simplemente disponen las multas en la legislación en términos de unidades monetarias, cuyo valor se puede ajustar fácilmente a través de reglamentos.

En general, las disposiciones nacionales facultan al inspector para imponer multas en el acto (por ejemplo, Kazajstán, la ex República Yugoslava de Macedonia y República de Moldova). Algunos países están incluso adoptando esa posibilidad en lugar de recurrir al enjuiciamiento. En los Países Bajos, por ejemplo, desde 2004 la mayoría de las violaciones previstas en la Ley de las Condiciones de Trabajo ya no son consideradas como actos criminales sino más bien como infracciones reguladas por la legislación civil (administrativa), a las que se les imponen multas administrativas – enfoque ampliamente aceptado por los empleadores, los trabajadores y los inspectores de trabajo holandeses.⁴⁹

Sin embargo, en algunos países de Asia Central, los inspectores no tienen tales facultades. En Armenia, el inspector no impone multas in situ, únicamente registra la

⁴⁸ Se pueden fijar incluso multas de cuantías máximas y mínimas según la gravedad de la violación (por ejemplo, en la República Checa respecto al empleo de trabajadores no declarados). Otros países disponen de un abanico de multas aplicables a una o a la totalidad de las infracciones.

⁴⁹ Estudio del Comité Europeo de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo con ocasión de su 60ª reunión de mayo de 2011. En manos de sus autores.

infracción administrativa y sugiere la imposición de una multa. El procedimiento administrativo sólo lo iniciarán los directores de las oficinas territoriales o los directores adjuntos y el director del servicio de inspección, según la cuantía de la multa. En Serbia y Montenegro la situación es parecida, los inspectores no pueden imponer multas directamente en el momento de la infracción, excepto en algunos casos contemplados en la ley.

La legislación libanesa no confiere a los inspectores el poder de emitir multas por infracciones de la SST, salvo autorización por escrito del empleador. Los inspectores no tienen la facultad en estos casos de imponer multas directamente.

Los inspectores del trabajo de Kenia no están facultados legalmente para imponer multas in situ, únicamente transmitirán al empleador un aviso de cumplimiento con un plazo máximo para subsanar la irregularidad.

Los servicios de inspección disponen a menudo de registros con el total de las multas administrativas propuestas o impuestas, pero no es habitual que lleven un control del pago o impago de las mismas. Esto puede ser debido, en parte a la dificultad de controlar el cumplimiento de las multas cuando se ha interpuesto un recurso, o a la inexistencia de agencias de control de multas impagadas. En muchos casos se impone la multa pero no se abona la cuantía. Si esto ocurre, y si según se argumenta, el efecto disuasivo de la multa depende de la certeza de su cumplimiento, entonces las multas (o cualquier otra sanción) sólo serán efectivas si son aplicadas.⁵⁰

En los Países Bajos, por ejemplo, en 2005 se impusieron 5.000 multas, equivalente a un total aproximado de 20 millones de euros (la mayoría de ellas por trabajo no declarado o casos relacionados con la seguridad y salud en el trabajo). En Chipre, en 2008 las multas alcanzaron un valor de 209.362 euros, de las cuales 84 se impusieron por infracciones de la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo. Además, de los 332 casos sometidos a los tribunales, 69 fueron tratados en los tribunales penales.

En Polonia, las multas impuestas en 2006 fueron, de media, un 20 por ciento inferiores al máximo, y algunos consideran las multas ineficaces.⁵¹ En general, las multas no son consideradas como medio disuasivo efectivo, pues la cuantía media de las multas en Polonia era de 195 euros.

En Bélgica, como consecuencia de las medidas de mejora del trabajo de los inspectores en el ámbito del trabajo ilegal, se recaudaron 68 millones de euros en multas. Los países que tradicionalmente disponen de sistemas de administración sólidos observan una mayor eficacia de las multas y las imponen con más frecuencia. En Lituania, se impusieron 7.656 multas en 2008 (2.996 sanciones administrativas, 2.504 multas equivalentes a 505.894 Litass lituanas, es decir, 1 millón de dólares, 462 advertencias y 4.690 informes de cumplimiento), de un total de 28.567 violaciones confirmadas.

En España se inspeccionaron 433.701 establecimientos en 2007, de las que surgieron 1.229.163 demandas, que llevaron a 95.861 condenas, y a 2.700 millones de sanciones. Además, se prepararon 1.011 informes acerca de presuntas responsabilidades penales.

⁵⁰ Kevin Purse y Jill Dorian: Deterrence and Enforcement of Occupational Health and Safety Law, *The International Journal of Comparative Law and Industrial Relations*, Volumen 27, núm. 1 (2011), 23-39.

⁵¹ A. Kus Jakub: El Trabajo Ilegal en la Industria de la Construcción. Informe sobre el país – Polonia – junio de 2006, *European Institute for Construction Labour Research (CLR)*, Bruselas. http://www.clr-news.org/CLR-Studies/Poland_per_cent2003-OK.pdf

En Rumania se inspeccionaron 83.693 empresas en 2006, lo que supuso un total de 60.979 sanciones de un valor de 90.069.310 Leus rumanos, es decir, 30,5 millones de dólares). Además, de los 43 procesos penales sobre empleo y menores iniciados en 2006, 40 llegaron a los tribunales.

En Viet Nam (concretamente en Ho Chi Minh), con el objetivo de aumentar la recaudación de multas, el Departamento de Trabajo local introdujo una decisión administrativa en 2009 que autorizaba a los inspectores a emitir lo denominado “segunda decisión” cuando una empresa no paga la multa (la primera decisión es la imposición de la multa). Esa segunda decisión faculta al Departamento de Trabajo para recaudar las multas pendientes directamente del banco del empleador. En el caso de que dicho banco no proceda a abonar la cantidad debida, será responsable de la cuantía debida. Los funcionarios de Ho Chi Minh indicaron que el éxito de esta medida dependía de la capacidad de identificación del banco de la empresa, y de la calidad de la relación entre el Departamento de Trabajo y los empleados de banco. A pesar de estas limitaciones, el índice de recaudación ha aumentado considerablemente desde la introducción de esta medida.

Según los datos del Ministerio de Trabajo de los Emiratos Árabes Unidos, las visitas de inspección se encontraron con 8.550 violaciones en 2008 y 17.107 en 2009. Se condenó por ello a 245 empleadores en 2008 y a 355 en 2009. En base a las mismas estadísticas, se interrumpió la actividad de 7.083 empresas en 2008 y de 17.000 en 2009, según la base de datos del Ministerio de Trabajo. En muchos casos de interrupción temporal de la actividad laboral por decisión expresa del Ministerio, las visitas de seguimiento posteriores mostraron que las empresas habían cesado la infracción. En otros casos, las decisiones de los inspectores pueden ser anuladas por los tribunales si consideran que no existe violación. El inspector tiene ciertas facultades pero no se extienden a la interrupción de la actividad laboral o la suspensión de las empresas, y tales decisiones son raramente tomadas por el Ministerio de Trabajo. De todo ello se deduce que el sistema de inspección de los Emiratos Árabes Unidos va evolucionando y creciendo año tras año.

El principal objetivo de las sanciones pecuniarias es lograr el cumplimiento de la leyes, y no subvencionar las actividades de los inspectores. En algunos países, sin embargo, la recaudación de las multas por los inspectores de trabajo supone una importante fuente de ingresos (miles de millones de euros en el caso de España). En la mayoría de los casos, los ingresos obtenidos de las recaudaciones se depositan en la cuenta de ingresos generales del Estado y no se emplean para financiar las actividades de inspección directamente. Sin embargo, en algunos países como Argentina, los ingresos por multas sirven para cubrir los gastos de funcionamiento de los servicios de inspección o para su equipamiento. Si bien se trata de un enfoque razonable el hecho de financiar las actividades de la inspección, habría que vigilar que la recaudación de las multas no suponga un incentivo para imponerlas (por ejemplo, salarios, bonos mensuales según resultados, etc.), y que se han adoptado las correspondientes medidas de control.

En Jordania, el empleador que no acate el aviso de cumplimiento del inspector del trabajo puede ser multado con el cierre de la empresa.⁵²

Existen también varios casos en Europa y Asia Central. En Kazajstán, el artículo 8 del Código de Infracciones Administrativas especifica la cuantía de cada categoría de multas.⁵³

⁵² Según el párr. 2 del artículo 9 del Código del Trabajo, el inspector apercibe al empleador para que ponga coto a la infracción en un plazo que no supere los siete días.

⁵³ Por ejemplo, en casos de impago de salarios, la Ley de Kazajstán establece que la cuantía de una multa puede suponer entre 20 y 50 veces el salario mínimo mensual en caso de la primera

Dispone así mismo que la primera infracción del empleador se sancionará directamente con una multa de cinco a diez veces el salario mínimo mensual (para las PYME), o de 20 a 25 veces el salario mínimo mensual (para grandes empresas). Si se reincidiera en el mismo año, la cuantía aumentaría entre 15 y 20 veces el salario mínimo mensual (para las PYME), y entre 25 y 30 veces (para grandes empresas).

En Serbia y Montenegro, la legislación relativa a las multas pecuniarias por infracciones es amplia. El artículo 172 de la Ley del Trabajo núm. 49, de 2008, establece penas para los empleadores de 10 a 300 veces el salario mínimo. El artículo 173 dispone multas pecuniarias in situ de tres veces el salario mínimo. El artículo 46 de la Ley de la SST núm. 79, de 2004, establece sanciones pecuniarias de 10 a 300 veces el salario mínimo para los empleadores, y de 1,5 a 20 veces el salario mínimo para las personas que actúan en nombre del empleador. El artículo 47 establece multas de 1,5 a 20 veces el salario mínimo. Por último, la Ley sobre la Inspección del Trabajo núm. 79, de 2008, artículo 10 prevé sanciones económicas de 50 a 200 veces el salario mínimo para el empleador o empresario infractor.

La Ley de Armenia dispone que si se trata de la primera infracción se enviará únicamente una notificación de cumplimiento, pero si se reincide, se pueden imponer multas de hasta 50 veces el salario mínimo nacional. Disponen además de legislación detallada acerca de las sanciones para los casos de trabajo no declarado.⁵⁴

El caso de la ex República Yugoslava de Macedonia es único ya que la Ley sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (núm. 92 de 2007) contiene disposiciones únicamente para delitos penales. Cada tipo de infracción está definido en una disposición separada, con sanciones penales que oscilan entre 1.000 y 8.000 euros. En la Ley de Relaciones Laborales las multas pueden ir de 160 a 3.200 euros (en casos de trabajo no declarado) según la gravedad de la violación.

En Grecia, cuando una empresa viola las disposiciones de la legislación laboral, el dueño o representante legal cuentan con un margen de cinco días para preparar un documento en el que se expongan las razones de las infracciones observadas y presente pruebas en contrario. En el caso de que los inspectores no encuentren las razones aceptables, pueden imponer multas que pueden ir de 500 a 50.000 euros,⁵⁵ dependiendo de la gravedad de la infracción y del tamaño de la empresa. No existe un programa de multas para las distintas infracciones, sino que los inspectores, en colaboración con sus supervisores, toman la decisión final.

En Austria, en el caso de inobservancia de la legislación, los inspectores establecen un tiempo límite para que el empleador observe la ley. Si no lo hace en el lapso de tiempo concedido, la inspección iniciará el procedimiento administrativo, y el órgano competente

infracción. Si reinciden en un mismo año, la multa puede oscilar entre 100 y 200 veces el salario mínimo mensual.

⁵⁴ La legislación laboral de Armenia dispone que en el caso de empleo de trabajadores bajo un contrato ilegal o incluso sin contrato, la cuantía de la multa (aunque se trate de la primera vez) será equivalente a 50 veces el salario mínimo nacional por cada infracción. Si el empleador no mantiene un registro o no lo pone a disposición de la inspección, o incluso no informa sobre el cálculo del tiempo de trabajo, será sancionado, la primera vez, con una cuantía equivalente a 20 veces el salario mínimo nacional. En caso de reincidencia durante el mismo año la cuantía aumentará hasta 40 veces el salario mínimo nacional. En caso de impago, o de pago insuficiente del salario debido, o incluso de un salario inferior al salario mínimo nacional, la multa por la primera vez será la equivalente a un cuarto del salario impagado. En caso de reincidencia en el mismo año, la cuantía aumentará a la mitad del salario impagado.

⁵⁵ Ley núm. 3672/2009.

emitirá una decisión en el plazo de dos semanas. En estos casos, la inspección se persona como parte interesada y puede recurrir la decisión del órgano administrativo, si considera, por ejemplo, que la sanción impuesta es inadecuada. En los países nórdicos y en Alemania existe un proceso similar.

En Hungría, en los casos de violación, la inspección podrá proponer la imposición de multas al director competente del servicio regional de inspección. La ley prevé incluso que dicha autoridad proponga sanciones para determinadas infracciones. Los directores de las inspecciones regionales imponen las multas en base a las sugerencias realizadas. Para garantizar la observancia de la ley, los inspectores pueden realizar visitas de seguimiento para verificar si los empleadores cumplen con sus obligaciones, tal y como le había solicitado el inspector en el aviso de cumplimiento. En caso de que el empleador no haya abonado las multas impuestas, los inspectores podrán iniciar acciones para recaudación de las cuantías debidas. Con dichas cantidades son consideradas como deuda pública y se pueden recaudar como los impuestos, los inspectores podrán solicitar apoyo de los inspectores de hacienda respecto a las multas debidas. Para los casos de violaciones graves, los inspectores pueden simplemente emitir avisos de corrección obligatoria de la infracción y advertir a los empleadores de las consecuencias del incumplimiento de las disposiciones legales.

Otros dos países de Europa del Este conceden a los inspectores facultades discrecionales. Uno de ellos es la República de Moldova, donde la nueva Ley de Seguridad y Salud núm. 186/2008 concede poderes discrecionales a los inspectores para imponer multas. Lo mismo ocurre en Albania, donde el artículo 31 de la Ley núm. 9634 sobre la Inspección del Trabajo y el Servicio de Inspección del Trabajo del Estado dispone que las sanciones, incluyendo los avisos, las multas y la suspensión de las actividades, quedan a discreción de los inspectores.

En algunos países, los inspectores pueden elegir entre emitir un simple aviso o imponer una multa, mientras que en otros, estas posibilidades no están previstas en la legislación. Por ejemplo, el Código de Infracciones Administrativas de Armenia define las consecuencias que las multas administrativas tienen en cada tipo de violación. Por ello, los inspectores de Armenia no disponen de poder discrecional para decidir entre un aviso (con un plazo para resolver la vulneración de la legislación) y la imposición de una multa. Una situación similar se presenta en Serbia y Montenegro, en la ex República Yugoslava de Macedonia y en Kazajstán. En este último país, el artículo 87 del Código de Infracciones Administrativas establece una lista de multas para cada infracción. Los inspectores tienen que seguir la lista estrictamente y sin poder discrecional alguno.

Facultad discrecional del inspector del trabajo al imponer sanciones.⁵⁶

La legislación de varios países prevé expresamente que corresponde a los inspectores determinar libremente la oportunidad de recurrir a las vías de la información, el asesoramiento o las advertencias, antes que la vía punitiva.⁵⁷ En otros países⁵⁸, no se excluye que los inspectores dispongan en la práctica de

⁵⁶ Véase el Estudio General de la CEACR de 2006, op. cit., párrafos 285 y 286.

⁵⁷ Este es el caso, por ejemplo, de las Comoras, donde, en virtud del artículo 163 del Código del Trabajo se deja a la libre discreción de los inspectores del trabajo el advertir, formular un requerimiento o asesorar en lugar de iniciar o recomendar procedimientos judiciales o administrativos; de Guinea, donde, en virtud del artículo 363 del Código del Trabajo, los inspectores pueden, si lo estiman oportuno, asesorar o advertir antes de levantar acta por infracción; y de Qatar donde, en virtud del artículo 140 del Código del Trabajo, el inspector puede elegir entre: 1) asesorar sobre la forma de solucionar la infracción, 2) emitir una advertencia o formular un requerimiento al empleador para que haga cesar las violaciones, y 3) emitir un informe sobre la violación y someterlo al departamento para que se efectúen los procedimientos necesarios.

esta facultad, aunque no existan disposiciones legales en ese sentido. Además, se requiere una advertencia antes de la imposición de cualquier sanción.

Cualquiera que sean las bases de la facultad discrecional del inspector, es importante asegurarse de que no abusa de la misma en su propio beneficio o en detrimento de las empresas. Para ello, se deben establecer pautas claras que sirvan a los inspectores para su labor frente a las violaciones de los lugares de trabajo. Otra medida de salvaguarda consistiría en códigos de conducta combinados con medidas disciplinarias transparentes y eficaces para los casos de inobservancia de la ley.

En América Latina, los inspectores de la República Dominicana, Costa Rica y Guatemala no están autorizados a imponer multas, ya que según la legislación es competencia exclusiva del sistema judicial. En general, la facultad discrecional de los inspectores para imponer multas y sanciones es bastante limitada en todo Latinoamérica.

En Italia, los inspectores pueden advertir al empleador que rectifique la infracción de la legislación.⁵⁹ Al empleador que acepte la advertencia del inspector se le impondrá la multa menor (la denominada *sanzione ridottissima* o sanción reducida). Dentro de los 30 días siguientes a la recepción del aviso formal, el empleador podrá proponer un acuerdo a la Dirección Provincial del Trabajo (DPL). Si se acepta el acuerdo, el empleador firma una declaración legal confirmando el contenido del acuerdo. Por el contrario, si no se presenta el acuerdo, o no es aceptado, el Director de la DPL considerará el aviso del inspector como decisión final aplicable por los tribunales. El empleador podrá recurrir esta decisión ante la Comisión Regional de Relaciones Laborales, que puede a su vez suspender la aplicabilidad del aviso hasta que se adopte una decisión final en la materia.

En América Latina, la legislación laboral establece, generalmente, los tipos de violaciones o infracciones sujetos a multas, así como la cuantía de las mismas. Este es el caso de Guatemala⁶⁰ y Honduras.⁶¹ Sin embargo, estos países emplean diferentes bases en el cálculo de la cuantía de las multas. El Código de Guatemala se refiere al salario mínimo mensual, mientras que la legislación de Honduras dispone cantidades distintas a las del salario mínimo mensual.

En Perú, las multas previstas en la legislación son demasiado bajas y generalmente no exceden de 57 dólares por violación cometida. Esta falta de disuasión de las multas es típica de la región, y en concreto, respecto a las medianas y grandes empresas. La

⁵⁸ Por ejemplo, en la *China*, donde sólo está previsto en el Código del Trabajo que toda violación sea sancionada de la forma prevista por la ley.

⁵⁹ Según el artículo 13 del decreto legislativo núm. 124, de 2004.

⁶⁰ Por ejemplo, el artículo 271 del Código de Trabajo de Guatemala especifica la cuantía de varias multas: - De tres a catorce salarios mínimos mensuales para las actividades de la agricultura cuando las violaciones están relacionadas con disposiciones de prohibición; - de tres a doce salarios mínimos mensuales cuando la violación se refiere a disposiciones obligatorias; - Para las violaciones de las disposiciones relativas a la seguridad y salud en el trabajo, de seis a catorce salarios mínimos mensuales. Para cualquier otra violación de una disposición obligatoria del Código de Trabajo, de dos a nueve salarios mínimos mensuales para los empleadores, y en 10 a 20 salarios mínimos diarios para los trabajadores.

⁶¹ Artículo 39 de la Ley sobre Salario Mínimo de Honduras dispone que las multas oscilan entre 100 y 1000 Lempiras (de 5 a 52 dólares) por impago del salario mínimo. La Ley sobre Seguridad Social y Procedimiento Administrativo contempla multas por violaciones sobre la afiliación de los empleadores al sistema de la seguridad social y al pago de las cotizaciones. Las inspecciones las realiza el Instituto Hondureño del Servicio Nacional de Salud.

República Dominicana estableció un sistema gradual en el que a las violaciones más graves, como las relativas al trabajo infantil o las que pongan en peligro la seguridad y salud de los trabajadores, se le imponen multas más severas. A pesar de todo, la multa más elevada es sólo de 1.593 dólares, cantidad insignificante para las grandes empresas de exportación o *maquiladoras*. En Nicaragua, las multas se reducen un 50 por ciento en los casos de las PYME.

Un nuevo programa de infracciones y multas establecido en Argentina⁶² fue revisado en 2004 por la nueva legislación laboral (*Ordenamiento laboral*). En ella se ofrece una definición más rigurosa de las violaciones y se determina un sistema uniforme de multas, con cantidades mínimas y máximas, ajustables según criterio de la autoridad administrativa.⁶³ Además, el impago de las multas es sancionable con el arresto. En el caso de infracción reiterada, se procedería al cierre del establecimiento hasta diez días, manteniéndose el pago de los salarios a los trabajadores y garantizándose un servicio mínimo si se trata de servicios públicos.⁶⁴

La legislación argentina impone multas a los directores de empresa y a otros responsables individuales (severas y de forma conjunta), que estén implicados directamente en una infracción de la empresa. Las multas recaudadas se invierten directamente en la mejora de los servicios administrativos nacionales.

El Código del Trabajo de Haití dispone que la violación de las disposiciones laborales por parte del empleador se traducirá en una multa de entre 200 y 2.000 gourdes haitianos (entre 5 y 10 dólares), o en prisión de 15 días a tres meses. Este tipo de sanciones únicamente puede imponerlas el Tribunal Laboral. En caso de reincidencia, las multas se duplicarían.

En Brasil, la valoración para la posible imposición de una multa se realiza mediante procedimiento administrativo en el que los empleadores podrán aportar pruebas a su favor. Si al final del procedimiento, el empleador sigue siendo considerado infractor, se le impondrá la correspondiente multa. Las multas administrativas están clasificadas por categorías, en concreto, las fijas, fijadas per cápita, variables y variables per cápita. Con independencia de la categoría a la que pertenezcan, la cuantía podrá incrementarse en función de las causas de la visita de inspección o si se trata de reincidencia. La recaudación de las multas administrativas la realiza la **Oficina de la Fiscalía del Tesoro Público** (la responsable asimismo del registro y recaudación de las deudas pendientes).

Entre los países árabes, las sanciones de la inspección del trabajo en general se refieren a multas pecuniarias (República Árabe Siria,⁶⁵ Omán,⁶⁶ Yemen,⁶⁷ Jordania,⁶⁸ y

⁶² Ley núm. 25.212, promulgada con posterioridad al Pacto Federal de 1999.

⁶³ *Ibidem*, artículo 5. Una Resolución reciente de febrero de 2010 revisó el la cuantía de las multas e introdujo un sistema automático de cálculo automático de los índices de las multas.

⁶⁴ Párrafo 5, del artículo 5, del Anexo II de la Ley núm. 25.212 de ratificación del Pacto Federal del Trabajo.

⁶⁵ Artículo 256, Ley del Trabajo núm. 17, de 2010.

⁶⁶ Artículo 111 y siguientes del Decreto núm. 35/2003.

⁶⁷ Artículo 155, Código del Trabajo, Ley núm. 5 de 1995.

⁶⁸ Artículo 22, Informe sobre el Convenio núm. 81, de 1999.

Emiratos Árabes Unidos⁶⁹), aunque las violaciones de la legislación laboral pueden ser objeto de procedimientos penales (por ejemplo, Jordania⁷⁰, Emiratos Árabes Unidos⁷¹, y Omán⁷²) e incluso concluir con sentencias de prisión (por ejemplo, Omán,⁷³ Yemen,⁷⁴ Emiratos Árabes Unidos⁷⁵).

En el Líbano, cualquier persona que viole las disposiciones del Código del Trabajo o los decretos que lo acompañan estará expuesto a una multa que podrá oscilar entre 250.000 y 2.500.000 libras libanesas (de 167 a 1.668 dólares) y a una sentencia de prisión que puede ir uno a tres meses, según la gravedad de la violación.⁷⁶ Las lesiones profesionales están sujetas a multas de 50.000 a 500.000 libras libanesas (de 33 a 330 dólares) y/o a privación de libertad de uno a tres meses. El artículo 63 del Código del Trabajo dispone que los inspectores carecen de la facultad de imponer multas en el caso de las infracciones de la SST. Los inspectores deberán emitir previamente un aviso por escrito a los empleadores con un plazo de cumplimiento. El artículo 109 establece que cualquier sentencia sobre violaciones de la SST deberá señalar un plazo para que el empleador rectifique. En caso contrario, el tribunal puede decidir la interrupción de la actividad laboral.

En varios países africanos, el inspector no está facultado para imponer las multas directamente. Este es el caso de Sudáfrica,⁷⁷ donde es competencia exclusiva del tribunal. Algo similar ocurre en Etiopía, Kenya y Tanzania (continental), donde las multas las impone el Tribunal del Distrito.⁷⁸ En Lesotho, el departamento jurídico del Ministerio de Trabajo y Empleo transmite los casos de incumplimiento persistente al Tribunal de Primera Instancia para su tramitación. En Kenya, el artículo 33 de la Ley sobre seguridad y salud en el trabajo de 2007 prevé la facultad del funcionario de la SST para tratar el caso de violación previa transmisión al tribunal de primera instancia, facultad de la que no disponen los inspectores del resto del país.

En Etiopía, los inspectores únicamente podrá dar instrucciones al empleador para cumplir con las condiciones de trabajo en un plazo determinado. Si el empleador no

⁶⁹ Artículo 181, Ley Federal núm. 8, de 1980.

⁷⁰ Artículo 139, Código del Trabajo, de 1996.

⁷¹ Artículo 186, Ley Federal núm. 8, de 1980.

⁷² Informe de auditoría de la Inspección del Trabajo de la OIT, página 15.

⁷³ Artículo 121 del decreto núm. 35/2003.

⁷⁴ Informe de auditoría de la Inspección del Trabajo de la OIT, página 6.

⁷⁵ Artículo 181, Ley Federal núm. 8, de 1980.

⁷⁶ Ley del 17 de septiembre de 1962 (enmendada por decreto núm. 9816, de 4 de mayo de 1968).

⁷⁷ Artículo 256, Código del Trabajo, Ley núm. 5, de 1995.

⁷⁷ Artículo 111 y ss. del decreto núm. 35/2003.

⁷⁷ Artículo 155, Código de Trabajo, Ley núm. 5, de 1995.

⁷⁷ Artículo 22, Informe del Convenio de la OIT núm. 81 (1999).

⁷⁸ Artículo 181, Ley Federal núm. 8, de 1980.

corrige la situación, el inspector formulará un requerimiento formal al empleador para que observe las disposiciones legales. En caso de dudas, el inspector puede informar del caso al Ministerio para obtener asesoramiento. Las multas en Etiopía no superan los 1.200 birrs etíopes (68 dólares).⁷⁹

En Angola, si el inspector detecta irregularidades por parte del empleador, le concederá un plazo para remediar las irregularidades, y si no lo hiciera el inspector podría imponer una multa. En el caso de incumplimiento del pago en el plazo concedido, el caso pasaría al Tribunal de Trabajo. Los inspectores podrán en cualquier momento solicitar el cierre del establecimiento si consideran que la violación pone en peligro la seguridad y salud del trabajador.

Algunos países de África, como Burkina Faso, no disponen de legislación específica en lo relativo a la naturaleza o la cuantía de las multas para los casos de violación de la ley. En Lesotho, el párrafo 2 del artículo 240 del Código del Trabajo dispone que el Ministerio de Trabajo y Empleo, tras haber consultado al Comité Consultivo Nacional del Trabajo, podrá reajustar las multas si fuera necesario, y por lo menos cada dos años. En Zambia, el método de reajuste de la cuantía de las multas es flexible y responsable, el cuál consiste en tomar de base una multa denominada “unidad de multa” y un multiplicador, lo que permite una fácil modificación de la cuantía, mediante un reglamento, sin necesidad de modificar la ley en el Parlamento.⁸⁰

Los países de habla árabe normalmente calculan el tipo de multa en función de la gravedad de la infracción. La Ley del Trabajo de Yemen prevé multas de entre 500 y 20.000 riales yemeníes (de 1 a 93 dólares). La Ley dispone asimismo un período de cárcel de hasta un máximo de tres meses. En Yemen, el alcance de las sanciones cautelares que pueden imponer los inspectores es bastante limitado. Por ejemplo, un inspector tiene la facultad de solicitar al empleador la suspensión del uso de una determinada maquinaria peligrosa, pero no puede forzar al cierre total del establecimiento, aunque el inspector considere que existe un peligro inminente para la seguridad y salud de los trabajadores. En este sentido, incluso la prohibición de uso de determinada maquinaria durante más de una semana requiere la aprobación de una comisión de arbitraje.⁸¹

La ley del trabajo de Siria de 2010, recientemente revisada, llevó a cabo un ajuste al alza de la cuantía de las multas, y en la actualidad proporciona un marco legal más detallado para las sanciones. Aún así, las multas siguen siendo relativamente bajas, entre 500 y 1000 libras sirias (de 8 a 15 dólares). En casos extremos, el Ministerio puede solicitar la suspensión de la producción. Las sanciones por violación de la Ley sobre Relaciones Agrícolas núm. 56, de 2004 son más elevadas que aquellas previstas en la Ley del Trabajo, entre 500 y 10.000 libras sirias (de 8 a 157 dólares). Cuantía que se puede duplicar según la gravedad de la infracción. Una comisión tripartita ha estado trabajando en la reforma de la Ley del Trabajo y se espera que el borrador prevea un incremento o una modificación de las sanciones laborales.

En Omán, las sanciones pueden ser de tres tipos: fiscales, administrativas o penales.⁸² En los Emiratos Árabes Unidos, para cualquier tipo de violación de la legislación laboral,

⁷⁹ Según la Enmienda núm. 494 de 2006.

⁸⁰ Artículo 139 del Código del Trabajo de 1996.

⁸¹ Artículo 186, Ley Federal núm. 8, de 1980.

⁸² Artículo 121, decreto núm. 35/2003.

la Ley dispone una cuantía máxima de 10.000 dirhams (2.730 dólares) y/o hasta seis meses de prisión..

Las características de las sanciones de la inspección del trabajo son bastante similares entre los países de Asia y del Pacífico. En Fiji, el empleador que infringe las disposiciones legales tiene la alternativa de abonar la multa establecida por el inspector o bien enfrentarse a un procedimiento judicial.⁸³ En China, si un empleador infringe la legislación laboral o las leyes y reglamentos sobre las horas de trabajo, el inspector puede emitir un aviso al empleador y exigirle que corrija la situación en un plazo determinado. Se le puede asimismo imponer una multa entre 100 a 500 yuanes chinos por trabajador, según dispone el derecho administrativo penal (de 15 a 77 dólares).⁸⁴ Asimismo, los inspectores tienen la facultad de confiscar los ingresos obtenidos de forma ilegal, suspender la actividad económica o incluso retener o revocar temporalmente autorizaciones de explotación y certificados. Según el artículo 18 de los reglamentos sobre la inspección de la seguridad social, si la infracción es leve y se han tomado las medidas correctoras correspondientes, se retirará el expediente. Si la infracción o la acción correctora sobrepasan la competencia del inspector, el caso se transferirá al departamento administrativo correspondiente. Por último, si se sospecha de violación de tipo penal, el departamento remitirá el caso a las autoridades judiciales, para el correspondiente juicio.

En virtud de la legislación china, los empleadores que reduzcan ilegalmente o se retrasen en el pago del salario a los trabajadores, serán instados a abonar la cantidad restante en un tiempo límite, y si reincide en el retraso, deberá compensar al trabajador con un 50 por ciento adicional de la cuantía debida. Los empleadores que propongan un salario inferior al salario mínimo deberán abonar la diferencia, y los empleadores que rescindan un contrato sin la compensación adecuada deberá liquidar aquella prevista en la ley. Los empleadores que realicen falsas declaraciones acerca de los salarios o el número de trabajadores será instado a remediar la situación y abonar una multa entre una y tres veces la cantidad de los salarios incorrectamente declarados. Aquellos que reclamen seguros sociales y prestaciones de la seguridad social de forma fraudulenta deberán devolver

⁸² Informe de auditoría, página 15.

⁸² Informe de auditoría, página 6.

⁸² Artículo 181, Ley Federal núm. 8, de 1980: “En el caso de que no se facilite la labor de los inspectores del trabajo, o se les proporcione información falsa, o impidan a los trabajadores ejercer sus derechos sindicales, o incluso prohíban los sindicatos, los empleadores pueden ser multados con 500 riales omanís (cerca de 1.300 dólares). En el caso de que se no cumplan lo dispuesto en los artículos sobre trabajo infantil y el empleo de las mujeres, el importe de la multa deberá multiplicarse por el número de niños o mujeres afectados. Si se reiteran las violaciones durante el mismo año, se añadirá una pena de cárcel de máximo un mes a la multa impuesta; para las violaciones sobre trabajo forzoso se les impone una pena de cárcel de máximo un mes, o una multa que no exceda de 500 riales omanís (cerca de 1.300 dólares), o ambas; para los empleadores que contraten trabajadores extranjeros de forma ilegal se prevén multas de un mínimo de 10 riales omanís (26 dólares) y un máximo de 100 riales omanís (260 dólares). La cuantía de la multa se multiplicará por el número de trabajadores ilegales empleados, para tratar de impedir que el empleador introduzca trabajadores extranjeros en el país con un contrato de una duración máxima de un año; los empleadores que violen los derechos de los trabajadores sobre salarios y vacaciones serán multados por una cuantía máxima de 100 riales omanís (cerca de 260 dólares), multiplicada por el número de trabajadores afectados.”

⁸³ En el párr. 1, del art. 48 de la Ley sobre seguridad y salud en el trabajo, núm. 4 de 1996.

⁸⁴ Artículo 25, reglamento sobre la inspección del trabajo (RIT).

dichas cantidades y podrán ser multados con cantidades entre una y tres veces el total de los beneficios acumulados.

En China, las agencias de empleo, centros de formación profesional e instituciones de acreditación de capacitación laboral que violen las disposiciones correspondientes podrán ver confiscados sus ingresos o ser multados con cuantías entre 10.000 y 50.000 yuanes chinos (de 1.570 a 7.850 dólares). Si alguno de sus actos pudiera considerarse delito penal, pasaría a ser competencia de las autoridades judiciales.

Las sanciones para los casos de SST en China dependerán de la gravedad de la infracción y de la parte responsable. Si el infractor es el director del establecimiento, las multas se sitúan entre el 30 y el 80 por ciento de los beneficios de los años anteriores. Para el director de un departamento de la empresa donde ocurrió el incidente, la multa oscila entre 1 millón y 50 millones de yuanes chinos (de 157.000 a 7,8 millones de dólares). Cualquier autoridad local o del departamento de la SST responsable por infracción puede ser sancionada por sus superiores o incluso sancionado penalmente.

Las sanciones administrativas por violación de la seguridad en el lugar de trabajo emitidas por Administración de Seguridad en el Trabajo de China destacan las sanciones administrativas previstas para las unidades de dirección y de producción y las personas que infrinjan las disposiciones legales y reglamentarias sobre seguridad laboral. Tales disposiciones se aplican asimismo a la seguridad en las minas. Las sanciones consisten en advertencias, multas, requerimientos (con o sin plazos), suspensión de la actividad laboral, confiscación del carbón obtenido de forma ilegal, cierre de establecimientos, penas de prisión y castigos según lo dispuesto en la Ley sobre Seguridad en el Trabajo y otros textos reglamentarios.

The Interim Rules on the Governance of Occupational Health in Workplaces contemplan sanciones pecuniarias en caso de que el empleador no subsane los riesgos profesionales en el plazo acordado. Multas de 20.000 yuanes chinos en casos de violaciones de carácter leve, entre 20.000 y 50.000 yuanes chinos (de 3.100 a 7.850 dólares) para infracciones más graves, y, por último, de 50.000 a 2 millones yuanes chinos (de 7.850 a 314.000 dólares) para los casos más graves.

En otros países, como Australia, las sanciones por infracciones de la SST varían mucho de una jurisdicción a otra (cada una con sus propias disposiciones sobre la SST). En consecuencia, la cuantía máxima de la multa puede ser de entre 180.000 dólares austriacos en Tasmania a los 1,65 millones de Nueva Gales del Sur.

2. Interrupción de la actividad laboral

En muchos países la sanción prevista en caso de violación de las disposiciones relativas a seguridad y salud en el trabajo es la suspensión de la actividad, el cierre del establecimiento, o la retiro de la autorización de ejercicio.

En Europa del Este y Asia Central los inspectores del trabajo no siempre tienen la prerrogativa de suspender, total o parcialmente, la actividad. El artículo 31 de la Ley núm. 9634 de Albania dispone que las sanciones consisten en avisos, multas y suspensiones de la actividad. De este modo, los inspectores procederán a suspender o a interrumpir completamente la actividad de los empleadores que no observen la ley o hayan sido avisados o sancionados por una infracción anterior. Sin embargo, la decisión tomada por el inspector deberá confirmarla el Inspector General en el espacio de 48 horas. Si la decisión no es recurrida, tendrá la consideración de cosa juzgada.

En la ex República Yugoslava de Macedonia la situación es bastante similar. Si el inspector de la SST detecte un peligro inmediato para la vida o salud de los trabajadores,

suspenderá total o parcialmente la actividad hasta que se solviente la irregularidad. Los inspectores podrán asimismo suspender las actividades cuando descubra alguna de las irregularidades siguientes: algún trabajador ilegal, el empleador no paga las cotizaciones a la seguridad social o el salario mínimo, retraso de tres meses en los salarios, inobservancia del horario de trabajo, inexistencia de un registro electrónico de la jornada laboral y las horas extraordinarias. En caso de incumplimiento de las disposiciones relativas al tiempo de trabajo el inspector podrá suspender la actividad hasta siete días, y en caso de reincidencia del empleador, hasta cinco años.

En Serbia y Montenegro, los inspectores de la SST y de relaciones laborales podrán suspender o interrumpir la actividad en caso de grave riesgo para la seguridad y salud de los trabajadores, o de grave violación de las disposiciones legales. En algunos casos específicos, como deficiencias o irregularidades sancionables, los inspectores de la SST podrán suspender temporalmente las actividades hasta que el empleador solviente los problemas. Los inspectores en Armenia no están facultados para proceder directamente a la suspensión temporal de la actividad, sino que deberán disponer de la aprobación previa de la Dirección de la Inspección.

En Bulgaria, el Inspección General del Trabajo, por iniciativa propia o a instancia de un sindicato, podrá suspender las actividades si el empleador reincide en incumplir la obligación de preparar un contrato de trabajo por escrito.

En Italia, el artículo 14 del decreto-ley núm. 81, de 2008 dispone que los inspectores podrán proceder a la suspensión inmediata de la actividad laboral. En un principio, con anterioridad a la reforma legislativa, dicha suspensión era posible únicamente en el sector de la construcción (artículo 36 bis de la Ley núm. 248, de 2006). Posteriormente, la suspensión de las actividades laborales por los inspectores fue revisada mediante la promulgación del texto refundido del Código sobre Seguridad en el Trabajo, de 2008, que amplió el ámbito de la suspensión a todos los sectores de la economía.⁸⁵ En cualquier caso, los inspectores deben notificar estos casos al Ministerio Fiscal, que podrá iniciar un proceso penal si la gravedad lo requiere.

La legislación francesa prevé que los inspectores soliciten al juez la emisión de una orden de interrupción de urgencia de la actividad laboral en determinadas circunstancias, por ejemplo, en caso de riesgo grave para la seguridad y salud de los trabajadores, accidentes laborales, cuando el empleador no ha solicitado trabajo o las garantías necesarias, o incluso en caso de violación por el empleador de la disposición relativa al descanso semanal el domingo. En la mayoría de los casos el inspector deberá disponer de una orden judicial para la interrupción de la actividad laboral. Sin embargo, el inspector del trabajo francés podrá solicitar la interrupción temporal de la actividad laboral en caso de peligro inminente de caída de un peso, de derrumbamiento de una construcción o de riesgo de contaminación química.⁸⁶

En la mayoría de los países de la Unión Europea los inspectores recurren a la suspensión e interrupción de la actividad laboral, o a la emisión de avisos de prohibición ante la amenaza inminente y grave de peligro para la seguridad y salud de los trabajadores.

Sin embargo, esta facultad de suspensión de la actividad no existe en la mayoría de los países latinoamericanos, con algunas excepciones como en El Salvador, donde los

⁸⁵ Decreto-ley núm. 81, de 9 de abril de 2008.

⁸⁶ En 2008 se emitieron en Francia 5.834 órdenes de interrupción de la actividad, cifra que aumentó ligeramente hasta 6.070 en 2009.

inspectores pueden interrumpir la actividad si existe riesgo inminente para la seguridad del trabajador.

En algunos países africanos la suspensión de la actividad está prevista en la ley, como es el caso del sistema de inspección de Kenya. Sin embargo, los inspectores no tienen la facultad legal de proceder directamente a la interrupción de la actividad laboral, incluso en los casos graves de trabajo infantil o trabajo forzoso. La situación difiere en los casos de SST, ya que el artículo 37 de la Ley de SST de Kenya, de 2007 dispone que los inspectores de la SST, en caso de riesgo inminente de perjuicio grave del trabajador como consecuencia de una violación del empleador, están autorizados para prohibir la actividad total o parcial en el establecimiento, planta o incluso la utilización de la maquinaria relacionada con la infracción.

Algo similar dispone la legislación de Tanzania. Si existe peligro inminente, los inspectores de la SST pueden emitir una orden de interrupción de la actividad laboral o prohibir el uso de la maquinaria que suponga un riesgo para la seguridad laboral. En caso de incumplimiento de dicho aviso o que el empleador no reaccione para solventar el problema, el caso pasará a manos de los tribunales.

En Burkina Faso, el artículo 395, párrafo 2 del Código del Trabajo establece que los inspectores están facultados para suspender la actividad en casos de peligro inminente para la seguridad y salud de los trabajadores.

En Etiopía no existe legislación relativa a esta facultad de los inspectores. Como se ha mencionado anteriormente, las sanciones las impone únicamente el juez, y en cualquier caso, es bastante improbable que se proceda a la suspensión de la actividad de una empresa, incluso en circunstancias de peligro.

En varios países árabes los inspectores carecen del poder de interrumpir las actividades laborales. El artículo 109 de la legislación laboral del Líbano establece que solamente los tribunales pueden ordenar el cierre de la empresa en caso de que el empleador no solvante la situación. Ocurre lo mismo en Yemen, donde los inspectores no tienen facultad para suspender las actividades directamente, sino que deberán solicitar una resolución ministerial para proceder a la suspensión temporal de la actividad e cualquier equipo que pudiera resultar peligroso, pero en todo caso durante una semana como máximo. Si el empleador no subsana la vulneración de las disposiciones el ministerio de trabajo lo remitiría a un Comité Especializado de Arbitraje para proceder a una suspensión de mayor duración o incluso de carácter permanente. En Omán la situación es parecida, así como en Siria, donde la suspensión total o parcial de la producción se produce en casos de graves violaciones con el previo consentimiento del gobernador.

En China, la legislación prevé la revocación de la autorización de ejercicio en caso de contratación de adolescentes para la realización de trabajos peligrosos. Las agencias de empleo, centros de formación profesional e instituciones de acreditación de capacitación laboral que cometan serias violaciones corren el riesgo de retirada de la autorización de ejercer.⁸⁷

En Filipinas, el Secretario o el representante autorizado puede ordenar la interrupción de la actividad laboral o la suspensión de las operaciones de un establecimiento en caso de que el incumplimiento de la ley tenga como consecuencia un peligro grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores. Agotada la vía administrativa, el caso pasará a los tribunales.

⁸⁷ Artículo 28, RIT.

La situación es similar en Australia, donde los representantes de la seguridad y salud en el trabajo de varias jurisdicciones⁸⁸ están autorizados para publicar las direcciones de los establecimientos que deben “interrumpir el trabajo” por realizar actividades peligrosas para la seguridad (incluso sin que se haya realizado una inspección formal).

3. Sanciones por obstrucción a los inspectores en el ejercicio de sus funciones

La mayoría de los países cuentan con disposiciones (y sus correspondientes sanciones) que prohíben la obstrucción al ejercicio de las misiones de la inspección, tal y como dispone el artículo 18 del Convenio núm. 81.⁸⁹

En Australia, el hecho de no facilitar la información correspondiente al inspector que sospecha, de manera razonable, de la existencia de una violación, puede dar lugar a una multa de entre 3.300 y 33.000 dólares australianos, o incluso a una condena penal. El Código de Trabajo de Francia prevé multas de hasta 3.750 euros y un máximo de un año de cárcel para la persona (por ejemplo, no sólo los empleadores) que obstaculice la labor de los inspectores.

En Haití, el artículo 423 del Código de Trabajo dispone que la obstrucción al ejercicio de las misiones de los inspectores, incluso el hecho de proporcionar información falsa, tendrá una multa de 1.000 a 2.000 gourdes (de 24 a 50 dólares), o pena de cárcel entre 15 días y tres meses.

En Bélgica, los empleadores y los trabajadores tiene la obligación de participar en las investigaciones que realicen los inspectores durante sus visitas, y en el caso de que interfieran en sus investigaciones, los inspectores elaborarán un informe que será transmitido al servicio fiscal. En estos casos se pueden imponer sanciones (las multas mínimas de la legislación penal son de 2.500 euros). Se pueden imponer asimismo importantes multas administrativas en caso de ausencia de procesamiento.

El Código de Trabajo de Guatemala no contiene disposición alguna sobre las sanciones por obstrucción al ejercicio de las misiones de la inspección, aunque sí prevé la posibilidad de que los inspectores recurran a la fuerza pública en ese caso, al igual que la legislación de El Salvador. En Serbia y Montenegro, los inspectores pueden recurrir a la fuerza pública si, por ejemplo, se les imponen restricciones a la libertad de acceder al lugar de trabajo. En varios países, como Japón⁹⁰ y Qatar,⁹¹ los inspectores tienen la calidad de oficiales de la policía judicial.

⁸⁸ Con la excepción de Nueva Gales del Sur, Queensland y los Territorios del Norte. Véase Howe, Yazbek, Cooney op. cit.

⁸⁹ Sanciones adecuadas en caso de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo y para los casos en que se obstaculice a los inspectores del trabajo el ejercicio de sus funciones, serán prescritas por la legislación nacional o los reglamentos que la acompañan, los cuales deberán ser efectivamente aplicados. Una disposición similar aparece en el artículo 24 del Convenio 129.

⁹⁰ Artículo 102 del Ley sobre normas del trabajo, núm. 49, de 1947.

⁹¹ Artículo 137 del Código del Trabajo.

En Siria, el nuevo proyecto de ley del Código de Trabajo dispone que el establecimiento que impida a los inspectores realizar su trabajo de inspección podrá ser sancionado con una multa de 10.000 a 30.000 libras sirias (de 157 a 471 dólares).

En China, todo aquel que interfiera en las actividades de inspección, falsifique algún documento o información proporcionado, se oponga a las órdenes establecidas por los inspectores, o incluso muestre agresión hacia las personas que hayan informado de ello, o a cualquier persona que denuncie la situación, podrá ser sancionado con multas de 2.000 a 20.000 yuanes chinos (de 310 a 3.100 dólares) (artículo 30, RIT).

Factores agravantes

El rigor de las multas se establece en función de la naturaleza y la gravedad de la infracción, por lo que cuanto más grave sea la infracción más severa será la sanción. La mayoría de los países dispone de una serie de criterios bastante comunes para determinar si una violación merece una sanción más estricta. Los factores agravantes suelen estar relacionados con el número de trabajadores afectados por la violación, la gravedad de la lesión del trabajador (por ejemplo, discapacidad o fallecimiento), la reincidencia del empleador, la repulsa que provoca la violación (por ejemplo, en el caso de trabajo infantil o trabajo forzoso), o la premeditación del infractor. Cuando confluyan uno o más de estos factores, se dejará a discreción de los inspectores o de los tribunales, o incluso la obligación legal, de aumentar la cuantía de la sanción tipo o recurrir a sanciones más severas. La conclusión lógica de todo ello es que cuanto más grave es la infracción mayor será la sanción.

Respecto a las sanciones, los factores agravantes tendrán como consecuencia que la cuantía de las sanciones o la pena de cárcel se duplique o incluso se triplique. Este es el caso, por ejemplo, de Túnez⁹² y Camboya.⁹³ La mayoría de los países de Latinoamérica también elevan la cuantía de las multas en caso de reincidencia. En la República Dominicana, los casos de trata de personas, en las que se ve involucrado más de un individuo, son sancionados con privación de libertad. En Comoras, el artículo 232 del Código de Trabajo dispone que si el empleador reincide dos veces corre el riesgo de ser sancionado con la prisión. Así ocurre, por ejemplo, cuando los empleadores incumplen la obligación legal de informar acerca de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, así como en los casos de violación del derecho de los trabajadores a designar representantes del personal y de su libertad de llevar a cabo sus funciones.

En Europa las multas se calculan, en general, en proporción al número de trabajadores afectados por la violación. Por ejemplo, el artículo 33 de la Ley núm. 9634 de Albania, dispone que la cuantía de las multas se calculará multiplicando el número de empleados por la cuantía del salario mínimo, al que se le añadirá un multiplicador que varía en función de la gravedad y la dimensión de la violación.

En Francia, como parte de las reformas realizadas al régimen de las sanciones, se propusieron modificaciones de la legislación penal, con el fin de aumentar la severidad de las sanciones penales, especialmente en el caso de violaciones graves.⁹⁴ Los tribunales franceses tienen el poder de modificar las sanciones dentro de ciertos límites legales, en función del comportamiento del violador y de las circunstancias de la infracción, y en

⁹² Artículo 237, del Código del Trabajo.

⁹³ Párrafo 3, del artículo 383, del Código del Trabajo.

⁹⁴ Auvergnon, página 5.

concreto, de la gravedad de la misma. Sin embargo, no se deja a la discreción de los tribunales el establecimiento de las sanciones por reincidencia, ya que está estrictamente regulado por ley. Ocurre lo mismo cuando se han producido varias violaciones legales contra el mismo trabajador, o cuando la sanción se calcula en función de los trabajadores afectados.⁹⁵ Por ejemplo, la legislación francesa dispone que las violaciones repetidas de la legislación sobre trabajo temporal supone una multa doble de la cantidad original y el tribunal puede incluso imponer hasta seis meses de cárcel.

La dimensión de la pérdida o del daño cometido por la violación, la posibilidad de que el infractor haya presentado sus excusas o se haya esforzado en remediar la vulneración de la legislación, y el hecho de que la multa debe tener un efecto disuasivo son los factores que los tribunales australianos consideran en el momento de fijar la sanción aplicable.

Colaboración para lograr sistemas de inspección del trabajo más eficaces

1. El papel de los interlocutores sociales

La inspección del trabajo es una prerrogativa pública y la imposición de las sanciones únicamente la pueden llevar a cabo los funcionarios autorizados u órganos estipulados por la ley para ello. Sin embargo, los interlocutores sociales y los sindicatos en particular, han servido siempre de instrumentos de control de las condiciones de trabajo y, cuando la situación lo ha requerido, han informado a los inspectores en lo relativo a las infracciones. Este papel ha perdido quizás relevancia en la actualidad, en un entorno de cobertura sindical en declive. A pesar de todo, en los establecimientos que poseen sindicatos, los acuerdos colectivos hacen siempre referencia a situaciones de violación de las condiciones de trabajo pactadas, y prevén, para estos casos, los procedimientos a seguir.

En algunos casos, incluso, los inspectores han adoptado la práctica de no visitar los establecimientos que cuentan con sindicatos. Es el caso, por ejemplo, de la provincia canadiense de Ontario, donde los inspectores (conocidos como funcionarios de las normas del empleo) no realizan visitas a los establecimientos donde sus trabajadores están afiliados a un sindicato, ya que en estos casos, los sindicatos son los principales responsables de aplicar las normas de empleo y seguridad en el lugar de trabajo.

Más allá del papel de los sindicatos en el control y garantía del cumplimiento de los convenios colectivos, los interlocutores sociales pueden tener también la capacidad jurídica de iniciar un procedimiento civil en caso de violaciones de la legislación laboral. En Francia, por ejemplo, los sindicatos y las organizaciones de empleadores interpondrán demanda civil en casos de interés público, con independencia de que la persona perjudicada por la infracción esté afiliada a su organización correspondiente. Por ejemplo, se han dado casos de demandas civiles presentadas por sindicatos franceses con resultado favorable, en casos de intromisiones en las funciones de los inspectores de trabajo, y de secuestro de dos inspectores franceses (*contrôleurs*) en 2004.

⁹⁵ La cuantía de la sanción se multiplicará por el número de trabajadores afectados en los casos de violación de la legislación de la SST, los trabajadores migrantes, el tiempo de trabajo, el descanso semanal, el salario mínimo y la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres.

Tal y como disponen los Convenios núm. 81 y 129,⁹⁶ para que el personal de la inspección pueda realizar bien su trabajo es fundamental que los empleadores y los trabajadores conozcan sus respectivos derechos y obligaciones y garanticen su observancia.

Además de sensibilizar, los países han tomado diversas medidas que garanticen una buena coordinación entre los funcionarios de la inspección y los interlocutores sociales. Además de la obligación general, prevista en algunas legislaciones nacionales de algunos países, de colaboración entre los empleadores, los trabajadores y los inspectores (en concreto, a nivel de empresa), algunos países han establecido órganos consultivos nacionales, de carácter tripartito, y competencias en el ámbito laboral, que sirvan además de espacio privilegiado para comunicar información a las organizaciones sindicales de empleadores y trabajadores.⁹⁷ Sin embargo, únicamente tratan de las sanciones en el momento de preparar proyectos de ley o modificar las leyes existentes o las disposiciones administrativas.

Este ha sido el caso de Jordania desde 2006. El gobierno jordano mantiene conversaciones con las partes interesadas, y en concreto con los sindicatos, para solucionar de forma conjunta la escasa observancia de la legislación laboral por parte del creciente sector textil. Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo ha reservado una partida presupuestaria destinada a los sindicatos para que asesoren a los trabajadores migrantes, y ha constituido un comité consultivo nacional tripartito que ofrezca recomendaciones acerca de la reforma del Código de Trabajo de Jordania. Según el informe de 2006 de dicho Comité, el sector textil infringe seriamente las disposiciones laborales, por lo que el Gobierno jordano decidió poner en marcha una estrategia específica de control y un plan de acción para el sector textil. Todo ello tuvo como consecuencia un cambio de la perspectiva del Ministerio, una mejor coordinación con los poderes públicos y un nuevo enfoque respecto a los objetivos de las campañas de la inspección y la formación de los inspectores.

Tal y como dispone la Ley de Sindicatos y el Código de Trabajo de China, los sindicatos son órganos de control de la legislación laboral.⁹⁸ La mayoría de los sindicatos provinciales, municipales y nacionales, así como los sindicatos de empleadores han establecido “comités de control sindical para las legislaciones laborales”. En 2001 tuvo lugar una reunión nacional tripartita en la que se emitió y firmó de forma conjunta una “Notificación de la Coordinación entre los Inspectores y los Sindicatos sobre el Control de Aplicación de la Legislación Laboral”. En el plano nacional, provincial y municipal, el gobierno lleva a cabo inspecciones periódicas y puntuales con sindicatos y federaciones empresariales.

Foro de la Inspección del Trabajo de Brasil

El Gobierno de Brasil ha tomado la iniciativa de constituir un foro de inspección del trabajo, denominado “Mesa de entendimiento”. Esta Mesa se constituyó en el marco del Programa de Transformación para la negociación con las empresas, del Ministerio de Trabajo. Se trata de un órgano especial de negociación cuya finalidad es ayudar a legalizar las prácticas de las empresas que incumplen la legislación laboral. El inspector decide iniciar las negociaciones y debe contar con la presencia de los sindicatos relevantes. El inspector interviene como intermediario en las negociaciones y asesora legalmente si fuera necesario. Si las negociaciones no progresaran, el inspector deberá aplicar las sanciones oportunas establecidas en la ley.

⁹⁶ El artículo 5, apartado b, del Convenio núm. 81, y el artículo 13 del Convenio núm. 129. Asimismo, las Recomendaciones núm. 81 y núm. 133 señalan posibles formas de colaboración en lo relativo a la seguridad y salud en el trabajo.

⁹⁷ En este sentido, Indonesia, a principios de 2012 constituyó un Comité Tripartito sobre Inspección del Trabajo perteneciente al Ministerio de Mano de Obra y Migraciones, Jakarta.

⁹⁸ Artículo 19 del Informe sobre el Convenio núm. 81 de la OIT, 2005.

Este procedimiento de negociación permite que el servicio de inspección promueva acuerdos independientes para la solución de las violaciones de la legislación laboral en el lugar de trabajo.

Los sindicatos australianos han jugado históricamente un importante papel en la aplicación de la legislación laboral, e incluso en los años 90 fueron particularmente activos en el ámbito del control bajo el sistema único australiano de premios (condiciones de trabajo y SST). Los sindicatos tenían la facultad de entrar en los lugares de trabajo e incluso exigir la aplicación de las normas laborales a través de los juzgados y los tribunales. Actualmente los sindicatos continúan gozando del derecho de entrar en los establecimientos según lo dispuesto en la FWA de 2009, a pesar de ciertas restricciones.⁹⁹ La facultad de introducirse en los lugares de trabajo depende asimismo de las jurisdicciones, y, el Estado de Victoria es el único que deniega el derecho a los responsables sindicales de examinar copias o bien obtener partes de los documentos relacionados con la violación. Generalmente, los responsables sindicales pueden llevar a los tribunales los casos de violación de las normas mínimas de empleo.¹⁰⁰ Sin embargo, el Estado de Nueva Gales del Sur y el Territorio Federal de la capital son las únicas jurisdicciones que otorgan capacidad a los sindicatos para llevar a juicio las infracciones de los estatutos aplicables de la SST.

Mientras los sindicatos eran responsables de hacer cumplir las normas laborales en función del sistema de premios, el gobierno intervenía con menor intensidad y dedicaba menos recursos al control de la aplicación, excepto en los sectores de la economía más vulnerables, donde la representación sindical era escasa, cual equivalía a escasa colaboración entre los sindicatos y los inspectores. El descenso de las afiliaciones a los sindicatos desde los años 80, la descentralización de las relaciones laborales, el incremento del empleo precario y el crecimiento del sector de los pequeños negocios hicieron surgir una carencia en el sistema de control de aplicación de las normas, difícil de suplir con un sistema público de inspección con escasos recursos. Por ello se creó la figura del defensor del pueblo para el trabajo equitativo (FWO) y se aumentó la inversión en una estrategia de aplicación de las normas. Esta importante división del control de la aplicación no deja obsoleto el papel de los sindicatos, es indudable que pierden protagonismo. Los sindicatos australianos mantienen el poder iniciar acciones judiciales y representar a los trabajadores víctimas de la infracción, pero no pueden utilizar los mecanismos de los que dispone el FWO, y en concreto, exigir garantías de cumplimiento, imponer sanciones o redactar acuerdos de cumplimiento.

Si bien la FWA de 2009 no contiene disposiciones específicas, y tampoco excluye, la colaboración entre los sindicatos y el FWO, en la práctica existe únicamente una colaboración limitada en la realización de campañas de control de la aplicación de las normas.¹⁰¹

⁹⁹ Los sindicatos deben obtener una autorización de acceso con, por lo menos, 24 horas de antelación, aunque mientras pueden proceder a inspeccionar los documentos de la empresa relacionados con la violación alegada.

¹⁰⁰ Howe, Yazbek, Cooney, Estudio comparado de la OIT sobre las sanciones de la inspección del trabajo y las soluciones *ILO Comparative Study on Labour Inspection Sanctions and Remedies* (Australia), 2010.

¹⁰¹ Véase Howe, Yazbek y Cooney, página 32 de la campaña de marzo de 2010, *Horticulture Industry Shared Compliance Campaign*.

2. Cooperación de los servicios de inspección con el poder judicial

Algunos países han establecido formas concretas de colaboración entre el sistema de inspección del trabajo y el sistema judicial con el fin de garantizar la eficacia de las intervenciones que llevan a cabo los inspectores así como la aplicación de la legislación laboral mediante medidas de carácter procesal.

En este sentido, el Plan de Acción para el Impulso y la Ejecución de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)¹⁰² instauró inspectores especiales en cada comunidad autónoma con la misión de controlar las violaciones de la legislación laboral, y en concreto, las relativas a la seguridad y salud. Estos inspectores colaboran directamente con los sindicatos y el sistema judicial, en concreto en el cumplimiento de la obligación de proteger la seguridad y la salud de los trabajadores donde el empleador haya cometido una infracción.

En Brasil existe una amplia colaboración entre el sistema de inspección del trabajo y el sistema judicial, sobre todo en los casos de trabajo infantil y trabajo forzoso.¹⁰³ Un Protocolo (del 3 de mayo de 2011) estableció una comisión mixta formada por funcionarios de la inspección y judiciales para el desarrollo de programas conjuntos que mejoren el cumplimiento de los programas y las políticas nacionales de la SST. Con una reciente campaña se logró la colaboración entre varios interlocutores, como: los Ministerios de Salud y Seguridad Social, el Instituto de Seguridad Nacional, la oficina laboral del procurador general, la oficina sindical del procurador general y la Asociación Nacional de Jueces Laborales.

Los fiscales laborales, federales y estatales brasileños actúan en estrecha colaboración con las autoridades de control de la aplicación. De hecho, la fiscalía dispone de seis coordinadores centrados exclusivamente en los ocho convenios fundamentales relativos a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como los relativos a los discapacitados y el entorno del trabajo (SST).

En Uruguay, el inspector del trabajo prepara un informe por escrito sobre la violación detectada y, si fuera necesario, envía al empleador una notificación con los documentos que debe presentar o el plazo que se le concede para subsanar las irregularidades, período durante el cual el empleador puede presentar respuestas a los cargos que se le imputan. Si el empleador no diera seguimiento a la notificación, el inspector presentará su decisión y se aplicará la sanción correspondiente. Por el contrario, en el caso de que se presenten los documentos o respuestas relacionadas con la violación al inspector, y posteriormente al departamento jurídico correspondiente, el inspector podrá decidir acerca del caso y hacer firmar la decisión por el Inspector General del Trabajo. El empleador que no esté de acuerdo con el resolución del inspector podrá presentar recurso en el plazo de diez días.

La colaboración entre el sistema judicial y el sistema de inspección es esencial, tal y como dispone la Comisión de Expertos de la OIT, que señaló en su observación general sobre el Convenio núm. 81, de 2008, que “el éxito de los mecanismos coercitivos de la inspección del trabajo depende en gran medida de la manera en que la autoridad judicial tramite los expedientes que le transmiten los inspectores del trabajo o que recibe por recomendación de éstos”, y que es preciso adoptar medidas destinadas a “sensibilizar mejor a los magistrados sobre la complementariedad de las funciones respectivas de la justicia y de la inspección

¹⁰² http://www.isciii.es/htdocs/centros/medicinadeltrabajo/ultima_hora/EESST.pdf.

¹⁰³ En concreto, campañas conjuntas de comunicación en revistas y publicaciones, para niños, sobre accidentes, problemas y peligros en el trabajo, una directiva interna para el sistema judicial y los inspectores, y la designación de dos jueces, puntos focales en cada región, responsables de aplicar las directivas de los programas.

Como se ha mencionado anteriormente, el procedimiento sancionador no evoluciona sin dificultades, especialmente cuando requiere una acción de seguimiento de un órgano judicial externo.

En algunos países africanos, como Lesotho, el procedimiento sancionador se ve dificultado por la escasa formación y experiencia en materia laboral de los magistrados. En Sudáfrica, los tribunales resuelven a favor de los inspectores del trabajo entre el 60 y 70 por ciento de los casos, sin embargo, la colaboración era más eficaz en el pasado cuando existían tribunales especializados en temas laborales. Había cierta tendencia a considerar las violaciones de la legislación laboral como “de escasa importancia” por parte del sistema penal. En Etiopía y Tanzania se observa también cierta reticencia a controlar las infracciones del derecho laboral.

En Europa, algunos países se han establecido formas de colaboración específicas entre el sistema de inspección y el sistema judicial con el objetivo de garantizar la eficacia del sistema de inspección. En España, por ejemplo, y en el contexto de tribunales de lo social, el Plan de Acción para el Impulso y la Ejecución de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012) instauró inspectores especiales en cada comunidad autónoma, responsables de controlar las infracciones de la legislación laboral. El fiscal lleva a cabo sus funciones junto a los sindicatos y los inspectores, y en concreto, en lo que se refiere a las infracciones de las normas relativas a la prevención de los riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo. En la práctica, los fiscales informan a los inspectores sobre cualquier procedimiento penal que conlleve la suspensión del procedimiento administrativo. Se solicita asimismo de los tribunales que proporcionen a los inspectores todo documento relevante, incluida la declaración de los testigos. En este sentido, existe una disposición que prevé la convocatoria de reuniones periódicas, a nivel nacional y regional, entre inspectores y magistrados. .

En Francia, se estableció un organismo de supervisión en la Dirección General del Trabajo, encargado del control de los procedimientos legales resultantes de la labor de inspección. Dicho organismo estará encargado de recopilar la información oportuna para los procedimientos administrativos y penales en curso, y de gestionar el proceso de colaboración con el Ministerio de Justicia para garantizar un seguimiento adecuado de cada caso. En Bélgica, el sistema *Cheop* empleado por los inspectores del trabajo dispone de bases de datos externas e internas con información relativa a la jurisprudencia laboral.

En algunos países, los sistemas administrativos y judiciales son complementarios. En Austria, por ejemplo, junto a los procedimientos administrativos que se basan en los tribunales especiales para cada caso e implican a los inspectores, se encuentran los procedimientos para los casos de violación del código penal. A través de estos procesos están los procedimientos entablados una vez que los inspectores presentan documentos e informes al Departamento de Investigaciones Penales o al Departamento Fiscal. En cualquier caso, los tribunales deben informar a los inspectores de la finalización de cualquier procedimiento, aunque no necesariamente de la decisión judicial pertinente. En Portugal la colaboración es de carácter informal y se basa por ejemplo en la formación mutua, la publicaciones y reuniones conjuntas, o la utilización de instalaciones comunes. En otros países, como Grecia, en caso de delitos graves, los inspectores tiene la facultad de sancionar a los infractores con un proceso penal. Sin embargo, los inspectores prefieren imponer multas debido a la lentitud del sistema penal. En Francia, en determinados casos urgentes, el inspector es considerado como un funcionario del poder judicial. En otros países de la UE, los inspectores tienen la consideración de testigos, aunque no sean expertos legales, ambos roles reconocidos en España.

En algunos países europeos los inspectores del trabajo tienen la facultad de imponer sanciones penales directamente cuando detectan una infracción. En Albania, por ejemplo, las sanciones penales se pueden imponer si la violación causa muerte o un grave perjuicio al trabajador.¹⁰⁴ Por el contrario, los inspectores en países como la ex República Yugoslava de Macedonia y Serbia y Montenegro solo pueden presentar el caso de infracción ante el juez si se trata de un caso de infracción penal.

Las sanciones en Guatemala

Guatemala dispone de un sistema único en América Latina, en el que la Ley no prevé un proceso sancionador. Aunque la reforma de 2001 concedió a los inspectores el poder de imponer sanciones administrativas, un recurso ante el Tribunal Constitucional en 2004 suprimió dicha competencia. En los casos de incumplimiento, los inspectores elaboran un informe que presentarán al tribunal correspondiente responsable del caso. Por ello, a partir de ahora las infracciones de la normativa se resolverán por medios administrativos o judiciales, y no mediante las intervenciones de los inspectores.

En la ciudad de Guatemala la duración media de un procedimiento judicial (y en consecuencia, de imposición de una multa), es de un año en primera instancia y de seis meses en caso de recurso. Si se trata de casos complejos la duración puede ser de hasta cuatro años. Además, como consecuencia de los requisitos formales necesarios para tramitar los documentos así como el escaso personal del departamento jurídico asignado a la inspección, a los inspectores les toma cerca de seis meses presentar un caso ante los tribunales laborales.

En Colombia, los inspectores del trabajo ejercen funciones cuasi judiciales,¹⁰⁵ por lo menos en los casos de despido de una mujer embarazada (artículo 240 de la Ley laboral exige disponer de la autorización del inspector) y de los trabajadores discapacitados.

En Chipre, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el objetivo de asesorar a los inspectores en la elaboración de los informes relativos a temas jurídicos, recurre a los servicios de un jurista que examinará detalladamente el caso de que se trate, previa presentación a los tribunales. Asimismo, los inspectores asisten asiduamente a los seminarios organizados por el centro de formación de la policía, en los que, los inspectores de policía especialistas en temas jurídicos, exponen las disposiciones del código penal y asesoran acerca de los métodos a utilizar en el registro y documentación de las declaraciones y de elaboración de informes jurídicos.

En China, la colaboración entre el sistema de inspección y el sistema judicial se basa en la aplicación del texto legal de la Ley de la Administración Penal (2009) y en la Ley de lo Contencioso Administrativo (1990). El sistema judicial interviene en el proceso de apelación y puede defender, cumplir o anular la decisión del inspector del trabajo. Además, el inspector debe, por exigencia legal, transmitir al tribunal penal los casos de demanda de empleo fraudulenta, estafa a la seguridad social, impago de salarios, o los casos de trabajo forzoso y trabajo infantil.

3. Sanciones y acciones judiciales transnacionales

En los últimos años, en muchas regiones se ha observado cierta tendencia a llevar a cabo inspecciones internacionales coordinadas conjuntas, por dos razones, en primer lugar, como consecuencia de los procesos regionales de integración, y la segunda razón, por la

¹⁰⁴ Artículo 37 de la Ley núm. 9634 sobre Inspección del Trabajo y el Servicio de Inspección del Estado.

¹⁰⁵ Carlos Ernesto Molina. *La inspección de trabajo en Colombia*, 2008, en línea: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoSocial/6/art/art4.pdf>.

creciente libertad de movimiento de empleo y de servicios a través de las fronteras.¹⁰⁶ Por ello, las inspecciones transfronterizas, conjuntas o coordinadas, y las solicitadas por los proyectos de obras públicas transfronterizas¹⁰⁷ se están convirtiendo en moneda corriente.

También se han realizado esfuerzos en este sentido en MERCOSUR¹⁰⁸ desde 2007, con el objetivo de lograr cierta coordinación entre los inspectores de trabajo y coherencia entre los procedimientos de inspección de los cuatro países miembros de MERCOSUR.¹⁰⁹ En la región de Asia y el Pacífico, los Jefes de las Autoridades Encargadas de la Seguridad en el Lugar de Trabajo (*Heads of Workplace Safety Authorities*) de Australia y Nueva Zelanda,¹¹⁰ han emprendido varias iniciativas para la armonización, si bien están limitadas a cuestiones relativas a la seguridad y la salud. Además de realizar campañas de prevención (como la organizada en 2009 sobre el andamiaje), han creado una estrategia para el período 2002-2012, en la que se identifica una lista de prioridades en materia de seguridad y salud y se buscan enfoques comunes que sean coherentes con las prioridades de ambos países.

Sin embargo, este tipo de colaboración supone un desafío para las jurisdicciones en lo relativo a la aplicación y el control del cumplimiento de las sanciones transfronterizas, y en concreto, para las sanciones que se imponen en un país respecto a una infracción cometida en otro país distinto.¹¹¹

En la UE, los 27 Estados Miembros imponen una serie de sanciones administrativas y penales que el poder ejecutivo y penal harán cumplir. Lograr la coordinación del sistema jurídico y el administrativo es un reto complicado, si se tiene en cuenta que todavía no existe en la UE una base legal que legitime las sanciones administrativas en las diferentes fronteras comunitarias. Por ejemplo, las sanciones en el ámbito de la SST pueden variar considerablemente de un país a otro (de 55 a 819.780 euros) según las disposiciones legales de cada Estado Miembro y la gravedad de la infracción cometida. En este sentido, la cooperación entre las autoridades relevantes de cada país en el procedimiento sancionador (en las notificaciones, la comparecencia en el juicio en calidad de testigo, etc.)

¹⁰⁶ Por ejemplo en Europa, la mayoría de estas se basan y aplican la Directiva 96/71/EC en el momento de contratar a los trabajadores desplazados, en el marco de las disposiciones de servicios, aunque el ámbito de aplicación de la Directiva no se limita a este tipo de trabajadores.

¹⁰⁷ Como el túnel que se está perforando entre Francia y Cataluña (España), el Puente Oresund entre Dinamarca y Suecia, y el puente sobre el Río Manzanillas entre Bragança (Portugal) y Zamora (España).

¹⁰⁸ El subgrupo de trabajo 10 “*Relaciones laborales, empleo y seguridad social*” se ocupa de la inspección del trabajo en MERCOSUR.

¹⁰⁹ En mayo de 2008 MERCOSUR elaboró una propuesta conjunta de acciones sobre la inspección y el trabajo infantil y definió los sectores de la economía a los que iban dirigidas (como los trabajadores de los aserraderos en la frontera entre Brasil y Argentina). Al mismo tiempo, MERCOSUR adoptó medidas y marcó las pautas para el establecimiento de un modus operandi regional. En primer lugar en 2006 puso en marcha una serie de actividades conjuntas de inspección en relación con la Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) núm. 32/06, sobre las Condiciones Mínimas del Procedimiento de Inspección del Trabajo en MERCOSUR, y la Decisión del CMC núm. 33/06, sobre los requisitos mínimos del perfil de los inspectores del trabajo. Ambas en fase de desarrollo.

¹¹⁰ El grupo está constituido por los dirigentes de los principales organismos de regulación de la SST en ambos países: <http://www.hwsa.org.au/>.

¹¹¹ La Convención de la UE núm. 2000 sobre asistencia mutua no es aplicable a las multas administrativas, puesto que se limita a los procedimientos penales.

es un aspecto de ayuda mutua que requiere la adopción de disposiciones legales a nivel comunitario.

Las multas que sean impuestas por las autoridades judiciales se podrán saldar a nivel transnacional sin ningún inconveniente,¹¹² así como las que provengan de las autoridades administrativas nacionales, aunque existe la posibilidad de recurso ante los tribunales penales, como es el caso de Alemania, Francia, Italia y Malta. Por ello, la aplicación transnacional de las sanciones laborales en la UE permanece en el limbo legal.

El proyecto CIBELES (Convergencia de Inspecciones Construyendo un Sistema de Enforcement de Nivel Europeo)¹¹³ surgió como posible solución al tema de la cooperación transnacional en la UE. Desde 2010 está tratando de establecer canales de intercambio de información y adquirir conocimientos a nivel de la inspección del trabajo para sentar las bases de una aplicación de las normas transfronteriza y de una asistencia mutua, y por último, asesorar a la Comisión Europea en el reconocimiento de las sanciones laborales.

Mientras se logran establecer las bases legales que sean reconocidas en todos los Estados Miembros de la UE, se han ido tomado diversas medidas para solucionar los problemas de aplicación transfronteriza de la normativa, como por ejemplo, una mayor cooperación bilateral (nacional y regional) de los órganos de inspección hacia la estandarización de las reglas, la documentación, los procedimientos a nivel europeo y el establecimiento de medidas que mejoren la aplicación transfronteriza de las sanciones.

Tendencias y novedades

1. Enfoques proactivos e innovadores de las sanciones

Considerando lo difícil que resulta aplicar las sanciones, el desarrollo y aplicación de nuevas formas de imposición de las mismas, resulta importante para el funcionamiento efectivo de la inspección. Los inspectores disponen de otros instrumentos adicionales como las sanciones no convencionales y otras formas alternativas de sanción, para lograr el cumplimiento efectivo de la legislación laboral. Frente a mercados laborales a menudo caracterizados por una gran variedad de relaciones laborales, una disminución de la afiliación sindical, métodos de trabajo modernizados, cadenas de distribución ocultas y economía informal a gran escala, los métodos tradicionales de cumplimiento de la legislación ya no resultan eficaces.

Las reformas de 2004 en Italia, reconociendo lo inadecuado que resultaba un único método de aplicación que se adapte a todas las novedades mencionadas, se inclinaron por una combinación equilibrada de sanciones y medidas de promoción del cumplimiento de la legislación laboral. Si bien este tipo equilibrio es comprensible dado la naturaleza del mercado laboral en constante evolución, y los limitados recursos de los que dispone el sistema de inspección para la aplicación de la legislación, es importante que las novedosas iniciativas sancionadoras no trivialicen las infracciones de la legislación laboral (en

¹¹² Decisión marco 2005/214/JHA del Consejo. 24 de febrero de 2005, sobre la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las sanciones económicas.

¹¹³ El Proyecto CIBELES (Convergencia de Inspecciones Construyendo un Sistema de Enforcement de Nivel Europeo) se creó con fondos de la Comisión Europea y lo presentó la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a la Unión Europea. Entre los países participantes se encuentran Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Hungría, Italia y Portugal.

concreto, las más graves) o incluso faciliten la supresión de las sanciones donde resultaban necesarias. En conclusión, las sanciones siguen constituyendo un importante elemento para el cumplimiento efectivo de la legislación laboral.

En algunos países se publica la identidad de los infractores con el objetivo de reforzar el aspecto punitivo de las sanciones. Es el caso de Dinamarca, España y Portugal, donde, en caso de reincidencia o de violación grave, la sanción puede incluir el requisito de publicar la identidad del infractor, ya sea el empleador o la empresa. En Irlanda, las autoridades laborales están facultadas por ley a publicar los nombres de las empresas y de los empleadores condenados por un tribunal, e incluso los motivos de la condena. De esta forma, los inspectores del trabajo están informados y pueden disponer estratégicamente de estos datos al planificar sus intervenciones. En Brasil también se publica la identidad de los infractores de la legislación laboral.¹¹⁴ En el Reino Unido, también se publica la información relativa a los progresos acaecidos y las notificaciones relativas a las prohibiciones.

En Suiza, se puede sancionar a las empresas subiéndoles la prima del seguro y, al igual que en el Reino Unido, retirándoles los permisos y suspendiendo o revocando su autorización de explotación. En Bélgica se adoptaron unos sistemas semejantes con las primas de seguros de accidentes laborales que consisten en aplicar una fórmula matemática para cobrar menos a las empresas que cumplen la legislación y tienen pocos accidentes e ir cobrando cada vez más a las empresas que no reúnen los requisitos mínimos de cumplimiento (se trata por tanto de un sistema similar al de la bonificación por siniestralidad en el seguro del automóvil). España también ha introducido rebajas parecidas a los seguros de accidentes laborales de las empresas que han contribuido a la prevención de los accidentes en el lugar de trabajo.¹¹⁵

En España se llevó a cabo mediante el Real Decreto 404 de 31 de marzo de 2010 que regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral. La cuantía del incentivo podrá alcanzar entre el cinco y el diez por ciento del importe de las cuotas por contingencias dependiendo de los casos. La Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social llevará a cabo el control de las empresas correspondientes.

En la República Popular Lao, según la Ley del Empleo¹¹⁶, las personas físicas o jurídicas que obtengan buenos resultados en la aplicación del derecho del trabajo se harán acreedoras de beneficios y ventajas económicas, aunque no los especifica.

Otro enfoque innovador de las sanciones consiste en la imposición de una sanción administrativa que afecte a los intereses económicos u oportunidades de la empresa. Por ejemplo, cabría impedir que la empresa se presentara a las licitaciones públicas,¹¹⁷ retirarle las subvenciones y las ayudas públicas o cerrar el establecimiento de forma temporal o definitiva.¹¹⁸

¹¹⁴ Información proporcionada por el país sobre el Convenio núm. 81.

¹¹⁵ Real-decreto núm. 404, de 31 de marzo de 2010.

¹¹⁶ Artículo 8, orden ministerial núm. 788 de 2009, relativa a la protección salarial.

¹¹⁷ Hungría y Portugal.

¹¹⁸ Francia, la ex República Yugoslava de Macedonia y Portugal.

En los Emiratos Árabes Unidos, si una empresa incumple lo dispuesto en la ley,¹¹⁹ el Ministerio de Trabajo puede suspender la tramitación de las solicitudes que dicha empresa haya cursado, por ejemplo, para obtener el visto bueno oficial y poder contratar a trabajadores extranjeros. Esta medida puede aplicarse con carácter temporal o permanente. Otra sanción podría consistir en rebajar de categoría a la empresa infractora (reduciendo las autorizaciones de contratación de trabajadores migrantes) o eliminarla incluso del registro del Ministerio de Trabajo. En 2008, se este tipo de sanción fue impuesta a 7.083 establecimientos.

En Australia, el 99 por ciento de las denuncias presentadas a la Oficina del FWO entre 2009 y 2010 fueron resueltas sin necesidad de recurrir a acciones legales, e imponiéndose sólo algunas sanciones.¹²⁰ El desafío para el FWO consiste, no tanto en resolver las infracciones declaradas, sino en solucionar los casos de violación que afectan a grupos vulnerables de trabajadores, y a menudo difíciles de detectar. El FWO considera la necesidad de establecer nuevas estrategias para estos casos, como la creación de equipos de inspectores formados específicamente para estas cuestiones, así como la mejora de iniciativas previsoras que favorezcan la observancia de la legislación laboral.¹²¹

La utilización de servicios de asesoramiento y las acciones de prevención como modalidades de sanción han llevado a varios países a establecer nuevos y prometedores retos para la disuasión de las infracciones.¹²²

En Singapur,¹²³ además de recurrir a la acción coercitiva para hacer que los empleadores sean más conscientes de las condiciones laborales mínimas, los inspectores dan charlas periódicas sobre la Ley del Empleo. Los destinatarios son las PYME que no conocen bien dicha Ley, en particular las que la han incumplido. A lo largo de todo el año se organizan actividades promocionales, seminarios y talleres para fomentar la sensibilización y el intercambio de las mejores prácticas en cuanto a SST, y se tratan temas como los derechos y las obligaciones de los trabajadores y los empleadores. Entre las actividades promocionales figura la asistencia a la Alianza Tripartita para la Adopción de Prácticas de Empleo Equitativas, a fin de alentar la adopción de prácticas laborales equitativas y responsables mediante seminarios, orientaciones y otros instrumentos.¹²⁴

Con un enfoque similar, en Chile se creó un programa especial para las PYME que vulneran los derechos del trabajo. Dentro del programa “Sustitución de Multa por Capacitación”, los empleadores pueden pedir que se les sustituya una sanción por la asistencia a un curso de capacitación especial. En Guatemala y la República Dominicana,

¹¹⁹ Ley Federal núm. 8, de 1980, relativa a las Relaciones Laborales.

¹²⁰ Cooney, Hardy y Howe, “*Off the radar? Detecting and Inspecting non-compliance with Minimum Working Conditions*”, artículo presentado en la segunda Conferencia para la Regulación del Trabajo Decente, OIT, Ginebra, del 6 al 8 de julio, 2009, página 16.

¹²¹ Conney y otros, op cit, página 21.

¹²² Véase R. Pires: *Governing Regulatory Discretion: Innovation performance and accountability in two models of labour inspection work*, documento presentado en la primera Conferencia para la Reglamentación del Trabajo Decente (Regulating for Decent Work Conference: “Regulating for decent work: Innovative labour regulation in a turbulent World”), OIT, Ginebra, 8 al 10 de julio de 2009.

¹²³ Memoria del Gobierno sobre el Convenio núm. 81 realizada en virtud del Artículo 22, 2003.

¹²⁴ <http://www.mom.gov.sg/aboutus/divisions-statutory-boards/Pages/labour-relations-workplaces-division.aspx>.

los empleadores con escasos recursos que hayan cometido infracciones tienen que participar en programas de desarrollo de los recursos humanos financiados por el Estado, dentro de los que se llevan a cabo actividades de formación específicas (en el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) de Guatemala, y en el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) de la República Dominicana). e

En Bélgica se aplica una combinación entre medidas preventivas y sanciones. Por ejemplo, se puede gravar al empleador con una “cotización para el bien común”, que se compensa luego practicándole una rebaja fiscal cuando declara a los trabajadores antes las autoridades de la seguridad social.

En otros casos se ofrecen incentivos para las empresas que abonan la multa por adelantado (por ejemplo, mediante la reducción de la cuantía). La Ley española núm. 52/2003 del 10 diciembre, de disposiciones específicas en materia de seguridad social, introdujo un procedimiento abreviado de sanciones de la seguridad social rebajadas (se trata de una reducción automática del 50 por ciento de cuantía si el infractor diese su conformidad a la liquidación practicada ingresando su importe en el plazo señalado). Italia sigue un procedimiento similar en la prevención de riesgos laborales.¹²⁵

En ciertos países europeos los códigos de conducta corporativos sirven de prueba en los tribunales. En los Países Bajos y, con menos frecuencia en Alemania, los litigios relativos a la aplicación de dichos códigos están admitidos por los tribunales. Por ejemplo, en Holanda en los años 70, mucho antes de la aparición de los códigos de conducta, los magistrados habían fijado sus propios códigos de buena conducta de las empresas, los cuales, en algunas ocasiones, eran contrarios a los ya existentes. Sin embargo, en otros países como el Reino Unido, los tribunales no se ocupan de temas relacionados con los códigos de conducta ya que en principio no están autorizados legalmente para ello.¹²⁶

En algunos países europeos con un elevado índice de trabajadores migrantes, se han adoptado sistemas de incentivos para que las empresas cumplan con la legislación laboral. El Ministerio de Trabajo de Omán ha introducido un código de conducta para las empresas, clasificadas en siete niveles según el grado de cumplimiento de la legislación laboral. El estatus privilegiado “*Green Card status*” (residencia legal permanente) lo pueden obtener las empresas previa solicitud al Ministerio. La aprobación de dicho estatus acelerará la tramitación de las solicitudes generales de las empresas, y en concreto, de las de permisos de trabajo para extranjeros. La función de los inspectores consiste en realizar visitas durante dichas tramitaciones, y denegar las concesiones de permisos en caso de incumplimiento de las disposiciones legales.

Jordania emplea un sistema parecido. En 2006 el Gobierno lanzó su proyecto de “*Golden List*” con el objetivo mejorar la aplicación de la legislación laboral en el sector textil. Se trata de un código de conducta para los empleadores con unos criterios de cumplimiento de la legislación, cuya observancia garantiza ciertos derechos para los empleadores, como la exención de garantías bancarias para contratar trabajadores extranjeros. Para obtener el estatus de “*Golden List*” el empleador deberá presentar los contratos de trabajo, una lista con los nombres de los trabajadores extranjeros y el número del permiso de trabajo de cada uno de ellos, las nóminas de los trabajadores, la hoja de balances, etc. Una vez presentada la solicitud, se realizará una visita de inspección para

¹²⁵ Legislación delegada núm. 499 de 1993.

¹²⁶ H. Voogsgeerd *'Enforced' self regulation and labour law: strange bedfellows?* Artículo para la Conferencia sobre Trabajo Decente.
<http://rdw.law.unimelb.edu.au/index.cfm?objectid=F7C1F41A-5056-B405-5162DD63F876A0CE&flushcache=1&showdraft=1>

comprobar que se cumplen con los criterios de los códigos de conducta.¹²⁷ El Ministerio de Trabajo de los Emiratos Árabes Unidos actúa de forma similar, y concede un premio anual a las empresas que demuestran cumplimiento ejemplar de la legislación laboral.

Los inspectores de trabajo australianos pueden recurrir a garantías de cumplimiento como alternativa a los litigios¹²⁸ si el inspector considera que una persona ha cometido una infracción sujeta a responsabilidad civil. Esta novedad del sistema australiano¹²⁹ consiste en un acuerdo por escrito, con carácter de título ejecutivo, entre el FWO y la persona o la empresa que ha infringido la FWA, en el que se especifican las acciones que llevarán a cabo la persona o la empresa, o las que se negarán a realizar. En caso de inobservancia de las disposiciones del acuerdo, será aplicable por los tribunales. Según lo dispuesto en la Política sobre Garantías de Cumplimiento (*Enforceable Undertakings Policy*) del FWO, la garantía:

‘deberá contener una amplia gama de compromisos por parte del infractor, como por ejemplo la participación en el programa de educación del FWO, la disposición de cursos de formación para directores y personal, realización de auditorías regulares y compromisos de cumplimiento, planes de gestión para los sistemas de trabajo e información del FWO relativos a las acciones en curso, para garantizar el cumplimiento de las normas de la *Commonwealth* en el lugar de trabajo. La garantía de cumplimiento requiere asimismo que el infractor haga pública un anuncio con las infracciones cometidas y las medidas tomadas para subsanarlas.¹³⁰

Las garantías de cumplimiento se emplean asimismo en el ámbito de la legislación de la SST, que pertenecen al ámbito nacional en Australia. Sin embargo, este método no es aplicable en todos los Estados, y hasta el momento, sólo en Queensland se ha aplicado de forma activa. A pesar de todo, un estudio relativo a la aplicación de las normas de la SST consideró que se trataba de un instrumento válido con un impacto potencialmente considerable en el cumplimiento de las normas de la STT por las empresas.¹³¹

Por último, en 2012 el Servicio Nacional de Seguridad y Salud del Reino Unido (HES) introdujo el sistema de Tasa por Intervención¹³², con la finalidad de amortizar los gastos generados por la inspección de las empresas infractoras de la legislación relativa a la seguridad y la salud. En realidad, dicha tasa no tiene carácter sancionador, y de hecho el Reino Unido carece de un sistema de multas administrativas para las infracciones de la seguridad y salud. Se trata, más bien, de recuperar simplemente el coste del HES, que en el momento del cambio normativo se estimó en unos 200 euros por hora (124 libras). Aún así, se trata de un enfoque que muestra el aspecto vinculante de la tasa de evaluación de las infracciones de la legislación relativa a la seguridad y salud, y la obligación compartida de financiar los servicios del HES entre el contribuyente y el infractor. Las empresas que

¹²⁷ Ministerio de Trabajo de Jordania: <http://www.mol.gov.jo/default.aspx?tabid=175>.

¹²⁸ De los casos investigados por el FWO, menos del uno por ciento termina en litigio.

¹²⁹ La garantía de cumplimiento se utiliza asimismo en áreas diferentes a la laboral, y se ha exportado al Reino Unido.

¹³⁰ El FWO, *Guidance Note 4: FWO Enforceable Undertakings Policy*, 17 diciembre 2009, Cl. 4.4.

¹³¹ Howe, Yazbek y Cooney página 25.

¹³² *The Health and Safety (Fees) Regulations 2012*, núm. 1652. Hasta el momento de la preparación del presente estudio no se había sancionado a ningún infractor con esta medida (*Fee for Intervention Regulation*) por lo que no existen antecedentes que permitan una valoración de la eficacia de la misma.

observan las disposiciones legales no tienen que abonar dicha tasa, ni siquiera en caso de infracción leve o de carácter técnico.

2. La autoevaluación

Hoy en día, en numerosos países, y en particular en los que las exigencias en materia de inspección de la SST son cada vez más estrictas, se ha otorgado una mayor responsabilidad a las empresas de alto riesgo en este ámbito, bajo la supervisión de los servicios de inspección del trabajo. Las autoevaluaciones empresariales implican que las responsabilidades se comparten entre el empleador, los trabajadores y, en el caso de la seguridad y salud, los comités de SST. La ventaja es que todos los interlocutores sociales de la empresa colaboran activamente en hacer cumplir las disposiciones jurídicas pertinentes, y ello se traduce en una mayor prevención, evitando las sanciones.

Este tipo de sistema es aplicable a cualquier país y puede estructurar y aplicar, si fuera necesario, de manera gradual, según el nivel social y el grado de desarrollo económico del país en cuestión. No obstante, el sistema de inspección del trabajo debería mantener la responsabilidad de supervisar las condiciones de trabajo, y por consiguiente, disponer de las facultades necesarias para hacerlo.

En general, se promueve la elaboración de los informes por parte de los establecimientos considerados de bajo riesgo, sin necesidad de realizar las tradicionales visitas de inspección. Por lo general, los empleadores completan un cuestionario preparado por los inspectores del trabajo en estrecha colaboración con los representantes de los trabajadores. Posteriormente los inspectores examinan los cuestionarios y deciden si es necesario proceder con la inspección de los establecimientos.

En varios países asiáticos existen ejemplos de iniciativas de autoevaluación concebidas específicamente para la SST. Filipinas introdujo un Marco de Aplicación de las Normas Laborales (LSEF)¹³³ a fin de crear una cultura de cumplimiento voluntario de las normas de trabajo por parte de todos los establecimientos, y de permitir al Departamento de Trabajo y Empleo (DOLE) “expandir su alcance” y alentar a otras partes interesadas a que participen activamente en la creación de un sistema de inspección. A largo plazo, el objetivo del programa es crear una cultura de seguridad, salud y bienestar en el lugar de trabajo y fomentar el principio de autorregulación y cumplimiento voluntario de las normas laborales. Destaca asimismo la aplicación de medidas correctivas para eliminar o disminuir los efectos de los riesgos y peligros del lugar de trabajo. El LSEF impulsa la participación proactiva de los establecimientos en la observancia de la normativa laboral, mediante la adopción de uno de los tres métodos siguientes:

- Autoevaluación para los establecimientos de más de 200 trabajadores y para los que dispongan de acuerdos certificados de negociación colectiva, con independencia del número de empleados. La participación es voluntaria y aquellas empresas que no deseen participar recibirán las visitas de inspección habituales. Se le facilita una lista de comprobación, que completarán en colaboración con la dirección y los representantes de los trabajadores. Dicha lista la firmarán posteriormente los representantes de los empleadores y los trabajadores, y será enviada a la Oficina Regional.

¹³³ El LSEF (Marco de Aplicación de las Normas Laborales), que entró en vigor el 31 de enero de 2004 mediante la Orden departamental núm. 57-04 series 2004, define las estrategias y enfoques a adoptar por parte de las oficinas regionales para garantizar el cumplimiento voluntario de las disposiciones laborales.

-
- Inspecciones habituales para los establecimientos que empleen entre 10 y 199 trabajadores; y
 - Visitas de formación y asesoramiento para los establecimientos con menos de 9 trabajadores y los registrados como microempresas locales con independencia del número de trabajadores empleados. Las Oficinas Regionales asesoran a las PYME para diseñar un programa que aumente la productividad y observe las disposiciones legales.

Sin embargo, este sistema ha sido criticado por los sindicatos de Filipinas desde su promulgación por considerar que el Gobierno debería ser el principal responsable de la aplicación de la legislación laboral.¹³⁴

En Tailandia,¹³⁵ se ha establecido un sistema interno de presentación de informes para que las PYME informen acerca de sus prácticas laborales. De conformidad con este sistema, se les exige que completen cuestionarios acerca de 19 cuestiones (18 relativas a las condiciones de trabajo y una referente a la SST) que abarcan sus obligaciones jurídicas principales. Este formulario debe ir firmado tanto por el empleador, o su representante, como por un representante de los trabajadores o, por lo menos, un trabajador contratado por la empresa, y ha de remitirse a la Oficina Provincial de Trabajo, donde otros funcionarios ayudan a los inspectores a analizar las respuestas y a transmitir los resultados por Internet a la sede.

En Vietnam también se ha establecido un formulario de autoinspección,¹³⁶ la cual exige que el empleador responda a un cuestionario y lo remita, con su firma, y con la de un representante sindical (cuando éste último exista), a los servicios de inspección del trabajo. Los inspectores del trabajo pueden ayudar al empleador al rellenar el formulario y pueden pedirle que tome medidas en caso de incumplimiento de la legislación laboral.

En Chile, la Dirección General del Trabajo, que en su página de Internet publica listas de auto verificación,¹³⁷ para los distintos sectores, utiliza medidas sectoriales de reglamentación y de prevención. El Ministerio de Trabajo de Guatemala dispone de formularios similares en la página de Internet.

En Australia, el FWO tomó una serie de medidas durante el pasado año para mejorar cumplimiento de la normativa laboral a través de medios innovadores. En dos grandes franquicias internacionales se ha instaurado un proceso de autoauditoría entre la empresa y

¹³⁴ El Congreso de Sindicatos de Filipinas (TUCP) no encuentra oportuno que el Gobierno ceda su obligación de llevar a cabo las visitas de inspección y la aplicación de la legislación laboral a la realización de una evaluación por parte de las empresas, según su propio criterio, y en concreto, aquellas cubiertas por el SA. **covered by the SA**. Llamó la atención sobre la encuesta realizada al azar por el TUCP a 202 establecimientos de las zonas económicas e industriales, en la que constató la infracción de la legislación por parte de todas ellas, por lo menos una vez, durante el período cubierto por la encuesta. El TUCP afirma que el cumplimiento voluntario de la normativa no funcionará.

¹³⁵ OIT: Auditoría de inspección del trabajo de Tailandia - *Advisors and Guarantors of the Work Report of the Multi-Disciplinary Team to audit the Royal Thai Government's Labour Inspection Services*, 2004.

¹³⁶ Decisión núm. 02/2006/QD-BLDTBXH de 16 de febrero de 2006. CEACR Solicitud directa sobre el Convenio núm. 81, 2007.

¹³⁷ www.dt.gob.cl/documentación/1612.

el FWO, que requiere los servicios de un contable público autorizado que confirme que todos los salarios han sido abonados, entre otras cosas.

Conclusiones

Además de los diversos enfoques nacionales ya descritos, el debate acerca de la inspección del trabajo durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 2011 en Ginebra¹³⁸ se centró principalmente en el desafío que supone el cumplimiento y la aplicación de la legislación laboral. En primer lugar, en las conclusiones se reconoce que los inspectores gozan de amplios poderes y responsabilidades consistentes entre otras cosas en hacer cumplir la ley e imponer sanciones que sean lo suficientemente disuasorias como para impedir las infracciones a la normativa laboral, proporcionando al mismo tiempo asesoramiento técnico, correctivo y en materia de desarrollo, herramientas de orientación y prevención, y promoviendo prácticas óptimas en los lugares de trabajo. Estas funciones deberían regularse y equilibrarse como parte de una estrategia integral de cumplimiento, a fin de lograr unas condiciones de trabajo decentes y un entorno de trabajo seguro.¹³⁹ Asimismo, se concluyó que para fomentar una cultura de la prevención y velar por el respeto de la ley, los inspectores del trabajo utilizan muy diversas intervenciones y herramientas, entre ellas, las iniciativas de prevención y de control de la aplicación de la normativa. Las sanciones suficientemente disuasorias constituyen un componente indispensable de todo sistema de inspección del trabajo. Se debería alcanzar un equilibrio adecuado entre las medidas de prevención, como, la evaluación de riesgos, la promoción de una cultura de liderazgo y de aplicación de las mejores prácticas, la aplicación de medidas relativas a la seguridad y salud en el trabajo (SST), y la organización de campañas de información, de orientación y de sensibilización, combinadas con las sanciones.¹⁴⁰

Teniendo en cuenta las conclusiones de la discusión general sobre administración e inspección del trabajo, este estudio ha pretendido presentar la gran variedad de leyes y prácticas nacionales relativas a las sanciones de la inspección del trabajo como medio para dar a conocer los enfoques de la OIT y sus actores sociales en la aplicación de las normas del trabajo. Si bien las sanciones son sólo uno de los instrumentos a disposición de la inspección para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral, son parte esencial de un enfoque equilibrado y efectivo. El presente estudio ha tratado de demostrar que para que un sistema de sanciones sea efectivo debe estar adecuadamente formulado y considerar además una multitud de factores, como la tradición legal de un país, las circunstancias económicas, las instituciones administrativas y judiciales pertinentes, y las características de las empresas, y además tiene que adaptarse a la experiencia de un determinado país cuyas medidas o la combinación de unas cuantas, resultan más efectivas para lograr el cumplimiento de la legislación laboral. A pesar de la diversidad de enfoques respecto a las sanciones laborales, se pueden sacar algunas conclusiones que se dirigen, en concreto, a algunos de los desafíos permanentes a los que se enfrentan los países para mejorar las sanciones.

Existen multitud de sistemas que combinan diferentes tipos de medidas de control. Son escasos los países que han designado instituciones judiciales para la aplicación de las decisiones tomadas por el sistema de inspección del trabajo. Existen claras ventajas de disponer de magistrados que complementen la función de control de los inspectores y

¹³⁸ Op. cit.

¹³⁹ Párrafo 12 de las Conclusiones sobre la Administración y la Inspección del Trabajo, Resoluciones adoptadas por la CIT en su 100a. reunión.

¹⁴⁰ Párrafo 20 de las mismas Conclusiones.

garanticen el procesamiento de los infractores de la ley. Sin embargo, los procedimientos judiciales son lentos y costosos para hacer justicia a favor de los trabajadores. Un procedimiento administrativo de sanciones, por su parte, puede resultar más receptivo y ágil respecto a las infracciones en el lugar de trabajo, sin embargo exige que se hagan chequeos y balances que aseguren la aplicación equitativa y coherente de la ley, y en concreto, cuando los inspectores del trabajo imponer escasas sanciones.

Uno de los problemas principales de los sistemas de inspección en el mundo es la falta de personal cualificado, las escasas herramientas para la investigación y la inexistencia de información sobre el lugar de trabajo para llevar a cabo sus labores, lo cual tiene inevitablemente un resultado negativo en su función de control de la aplicación de la legislación laboral.

Además, en muchos países existen vacíos legales que hacen que las disposiciones sobre las sanciones sean incompletas o inadecuadas, y que las pautas de aplicación de la ley sean confusas. Por ejemplo, cuando la cuantía de las multas es muy alta o demasiado baja, sin tener en cuenta la gravedad de la infracción o la reincidencia del infractor, o bien, cuando las sanciones no se modifican automáticamente en función de la tasa de inflación, cabe el riesgo de que, si no se realizan modificaciones periódicas de la legislación, el carácter disuasivo de las sanciones desaparezca con el tiempo. Asimismo, si no se prevén otros incentivos en la ley, como la amenaza del cierre de plantas en caso de serios riesgos para la salud, o la supresión de subsidios o permisos a las empresas en caso de violación de la ley, la legislación dificulta la flexibilidad de la que podrían disponer los inspectores para imponer la sanción más efectiva que motive el cambio de comportamiento del empleador. Además, cuando las disposiciones relativas a la aplicación de las sanciones prevén procedimientos lentos, complicados y costosos, la eficacia y credibilidad de las sanciones disminuye. Es necesario que la legislación laboral prevea una serie de poderes adecuados de los inspectores para imponer sanciones. En muchos países las sanciones solo se pueden imponer por medio de procedimientos administrativos que dejan escasa libertad a los inspectores. Con las reservas pertinentes para evitar el uso indebido de sus prerrogativas, los inspectores del trabajo deberían contar con facultades efectivas y reales previstas en la ley para que se cumpla la legislación de la cuál son responsables.¹⁴¹

Además de requerir la suficiente autoridad y capacidad institucional, los inspectores deben disponer del suficiente conocimiento y formación para realizar su función sancionadora adecuadamente. Concretamente, los inspectores deben saber formular requerimientos de manera clara y concisa para que el empleador conozca con exactitud sus obligaciones, y facilite así la visita del inspector y cualquier otro requisito. Es importante asimismo, que el inspector esté capacitado para presentar las denuncias a las autoridades judiciales (si fuera necesario), ya que no resulta extraño que algunos casos de infracciones sufran retrasos o caigan en el abandono por falta de rigor al preparar los documentos del registro del tribunal.

Además de un marco legal adecuado e inspectores de trabajo con suficiente formación y autoridad, un régimen de sanciones completamente eficaz exige disponer de datos suficientes acerca de las sanciones previas y los resultados obtenidos, para poder valorar la eficacia del sistema. De esta manera, los decisores de las políticas disponen de pautas para decidir acerca de la eficacia de las sanciones. Sorprendentemente, son todavía numerosos los inspectores de trabajo que no recaban esta información de forma asiduamente (así como otro tipo de información crucial referente a las actividades de

¹⁴¹ Un importante elemento del código deontológico de los inspectores del trabajo de Francia es la libre aplicación de la ley según su criterio profesional. Si bien disponen de precedentes administrativos y herramientas para orientar sus decisiones, ninguno de ellos supondrá un impedimento para cumplir con su prerrogativa en la realización de sus labores.

inspección) a pesar de todo lo que se puede aprender acerca de las tendencias de los mercados y la probable necesidad de adaptar la legislación y la política en consecuencia. Reunir tal información podría asimismo, favorecer el diálogo con los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones representativas, lo que llevaría a preparar campañas de sensibilización y aplicación más específicas – y promover sistemas de inspección más sólidos.

Por último, para que las sanciones sean efectivas debe existir una mayor cooperación transnacional entre los inspectores de trabajo y las autoridades judiciales responsables de la aplicación de la legislación laboral. En la mayoría de los países todavía no se han establecido mecanismos regulares de acción conjunta y la coordinación entre las agencias está todavía poco desarrollada. Se pueden encontrar soluciones puntuales para cada caso, sin embargo, para las regiones en las que existe cooperación transnacional entre las empresas y los trabajadores, sería útil disponer de estructuras bilaterales o multilaterales que facilitaran el intercambio de información relativa a la identidad de los infractores y la naturaleza de las infracciones (con un componente transnacional), y que además colaborasen a un mayor reconocimiento de las sanciones por parte de las jurisdicciones extranjeras, y a la obtención de acuerdos de cumplimiento recíproco de la normativa hasta donde lo permitan las instituciones y estructuras legales.