



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Podereos oficiosos de los Inspectores de Trabajo para promover acciones de responsabilidad objetiva en el Sistema General de Riesgos Laborales colombiano

Juan Carlos Ruíz Chaves

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho y ciencias sociales
Bogotá, Colombia

Poderes oficiosos de los Inspectores de Trabajo para promover acciones de responsabilidad objetiva en el Sistema General de Riesgos Laborales colombiano

Juan Carlos Ruiz Chaves

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para
optar al título de:

Maestro en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social

Evaluador (a):

Dr. Iván Alexander Chinchilla Alarcón

Codirector (a):

Línea de Investigación:

Es de carácter inductivo, descriptivo-argumentativo

Universidad Nacional de Colombia

Facultad, de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Bogotá, Colombia

2019

Quiero dedicar esta investigación a mi familia, a mis padres Aristóbulo Ruiz Ramírez y María Mercedes Chaves Bernal; a mi compañera de vida, Zonia Bibiana Gómez Misse; a mis hijas Juanita Ruiz Gómez y Danna Valentina Ruíz Gómez y a mis hermanos Roberto Javier y Nicol Andrea Ruiz Chaves.

Agradecimientos

Agradezco los grandes aportes de aquellas personas que influyeron en mi trabajo: a los docentes que me dictaron clase en la maestría, a los tutores que me fueron asignados para la revisión de los documentos presentados y a los directores que revisaron mi investigación, pues aportaron considerablemente en su realización.

Resumen

El Sistema General de Riesgos Laborales fue creado con el propósito de trasladar la responsabilidad objetiva que tiene el empleador en la ocurrencia de enfermedades laborales y accidentes de trabajo que padecen los trabajadores, siendo creadas las Administradora de Riesgos Laborales, entidades de origen privado que cubren este tipo de riesgos.

En este sentido, los Inspectores de Trabajo tienen un rol muy importante frente al Sistema General de Riesgos Laborales, por cuanto tienen funciones propias, y de manera conjunta con las ARL, para hacer cumplir las normas que a ellas se refieren. Sin embargo, su alcance se circunscribe a imponer sanciones que no favorecen económicamente al trabajador ni resarcen de manera alguna sus derechos; siendo necesario dotar a los Inspectores de Trabajo de poderes oficiosos para promover acciones ante esta clase de riesgos, con el fin de fortalecer los esquemas de protección hacia la parte más débil de la relación laboral.

Así, en esta investigación se estudia la dinámica ofrecida en otros países al momento de ejercer la función jurisdiccional del Inspector del Trabajo, llegando a la conclusión de que podría ser una alternativa para el trabajador que sea representado por el Estado, a través de estos Inspectores, para el resarcimiento de sus derechos.

Palabras clave: Sistema General de Riesgos Laborales, Inspector de Trabajo, estado de debilidad manifiesta, responsabilidad objetiva.

Abstract

The General System of Occupational Risks was created with the purpose of transferring the objective responsibility that the employer has towards the workers, at the moment of the occurrence of occupational diseases and accidents, therefore they were created the Occupational Risk Administrators entities of origin The Labor Inspectors have a very important role in relation to the General System of Labor Risks, since they have their own functions and jointly with the ARL to enforce the rules that concern them, The scope is limited to imposing sanctions that in no way economically favor the worker without compensating in any way their rights, thus it is necessary to provide the Labor Inspectors with informal powers to promote actions for this kind of risk in favor of the workers, in order to give Compliance with the protection schemes towards the workers were confronted with a legal confrontation, as a result of the dynamics offered by other countries when exercising the jurisdictional function by the Labor Inspector, arriving at the conclusion that it could be an alternative for the worker who is represented by the State through the Labor Inspectors for the redress of their rights.

Keywords: General System of Labor Risks, Inspector of Work, state of manifest weakness, objective responsibility,

Contenido

Lista de Figuras.....	9
Lista de Tablas.....	10
Lista de Símbolos y abreviaturas	11
Introducción.....	12
1. Capítulo I. El IT	15
<i>1.1. Antecedentes Históricos</i>	<i>15</i>
1.1.1 Una Mirada a los Convenios Internacionales de la OIT.	17
1.1.2 El IT en la OIT.	20
1.1.3. Una mirada a los Inspectores y Fiscales del trabajo en Brasil.....	24
1.1.4. Una mirada a los Inspectores de Trabajo en España.	28
<i>1.2. Los Inspectores de Trabajo de los Países que Integran la CAN en Función de los Riesgos Laborales - Contexto.</i>	<i>33</i>
1.2.1. El IT en Ecuador.	34
1.2.2. El IT en Perú.	36
1.2.3. El IT en Bolivia.	40
Conclusión.	43
2. Capítulo II. El IT en Colombia	45
<i>Antecedentes.....</i>	<i>45</i>
<i>2.1. El IT en Colombia hoy.....</i>	<i>46</i>
2.1.1. Definición.....	46
<i>2.2. Principios Constitucionales y Legales en las Actuaciones Administrativas y principios objeto de protección por parte de los IT.....</i>	<i>47</i>
<i>2.3. Función Administrativa de los IT.....</i>	<i>54</i>
2.3.1. El IT En Función del Cumplimiento de Normas en Riesgos Laborales	58
2.3.2. Funciones administrativas especiales del IT en materia de Riesgos Laborales	63
2.3.3. Limitaciones a las facultades administrativas y jurisdiccionales de los Inspectores del Trabajo, Ley 1610 de 2013.	75
Parte II. Propuesta	77

3. Capítulo III. Fundamentación teórico-jurídica y discusión sobre la actividad de la Administración del Trabajo	77
3.1. <i>Fundamento teórico</i>	78
3.1.1. Mandatos de Optimización y Derechos Sociales	78
3.2. <i>De las personas en estado de debilidad manifiesta - Fundamento jurídico-constitucional</i>	83
3.2.1. De los trabajadores en estado de debilidad manifiesta en Colombia.	83
3.2.2. De la Convención sobre los derechos de las personas en estado de debilidad manifiesta ...	89
3.3. <i>Igualdad material, o Real y efectiva – Fundamento Constitucional</i>	92
3.4. <i>La Comisión de Expertos de la OIT como herramienta internacional y la Inspección del Trabajo</i>	101
4. Capítulo IV. Cómo Lograr que los IT cuenten con facultades de Poder Oficioso para promover Acciones de Responsabilidad Objetiva en el SGRL	106
4.1. <i>Procedimiento Especial del IT</i>	107
4.1.1. Función Coercitiva, Policiva – Judicial tipo Fiscalía. Atribuciones legales inquisitivas del IT	111
4.1.2. Incidencia en Materia de Riesgos Laborales – Obtención de Evidencia Probatoria.	113
Conclusiones	122
Referencias Bibliográficas	126

Lista de Figuras

Figura 1. *Procedimiento Administrativo sancionatorio ley 1437 de 2011, Gráfica o diagrama de flujo, proceso sancionatorio e inicio proceso laboral. Ministerio de Trabajo. (2013). Etapas del proceso sancionatorio, Manual del Inspector del Trabajo y de la Seguridad Social (pág. 83). Elaborado por Luis Alejandro Fernández Vargas. Pág. 104.*

Lista de Tablas

Tabla 1. *Convenios de la OIT.* OIT, Perfil Diagnóstico en Seguridad y Salud en el Trabajo de los Países de la Subregión Andina, 2006-2010. Fecha de Consulta: 25 de septiembre de 2016. Recuperado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/policy/wcms_212074.pdf

Tabla 2. *Tabla de Multas.* Congreso de Colombia, Ley 29783 de 2011, modificada por la ley 30222 de 2014. Fecha de consulta: 27 de junio de 2017. Recuperado de: <http://www.segurisalud.com.pe/blog-seguridad-y-salud-en-el-trabajo-peru/item/27-nueva-escala-de-multas-sunafil-ley-29783-peru>

Tabla 3. *Investigaciones Administrativas Laborales 2014.* Fecha de consulta: noviembre de 2015. Recuperado de: Ministerio del Trabajo. Oficio 3320000 de 2015. (Fuente: Subdirección de Gestión Territorial).

Tabla 4. *Criterios de cuantía para sanción a los empleadores en la República de Colombia Ley 1562 de 2012.* Congreso de Colombia, Decreto 472 de 2015 artículo 5, derogado por el Decreto 1072 de 2015 artículo 2.2.4.11.5.

Lista de Símbolos y abreviaturas

ARL	Aseguradora de Riesgos Laborales
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CST	Código Sustantivo del Trabajo
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
IT	Inspectores de Trabajo y Seguridad Social
ITSS	Inspección de Trabajo y Seguridad Social
IVC	Inspección Vigilancia y Control
MTEPS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
SAI	Sistema Andino de Integración
SGRL y P	Sistema General de Riesgos Laborales y Pensiones
SGRL	Sistema General de Riesgos Laborales
SGRT	Seguro de Riesgo de Trabajo
SG-SST	Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo
SMMLV	Salarios mínimo mensuales legales vigentes
SSSI	Sistema de Seguridad Social Integral

Introducción

Los cambios económicos, políticos, culturales y sociales, así como la lucha de clases, a lo largo de la historia en Colombia, gestaron la necesidad de crear el Ministerio del Trabajo con el fin máximo de proteger a los trabajadores en las relaciones laborales y hacerlas menos desiguales.

Sin embargo, a pesar de existir un ente regulador y garante en la materia, los derechos de los trabajadores están siendo vulnerados al estar en curso de enfermedades o accidentes laborales, por cuanto sus empleadores ejercen acciones como la persecución y la discriminación laboral, e incluso la terminación de la relación laboral; esto, debido a que el nivel de producción de un trabajador no es el mismo en relación al nivel de producción que tenía antes de sufrir la lesión o la enfermedad, cuando se encontraba en perfectas condiciones para realizar la labor encomendada.

Considerando que es el Ministerio del Trabajo el llamado a proteger los derechos del trabajador, la presente investigación pretende sustentar que los Inspectores de Trabajo (IT), funcionarios en quienes recae esta obligación, si bien cumplen funciones de vigilancia y control en el marco de los conflictos laborales empleador-trabajador, no garantizan materialmente los derechos de los sujetos débiles de la relación laboral, como lo son los trabajadores, especialmente en los casos relacionados con los riesgos laborales.

En primer lugar, en esta investigación se expone que a pesar los poderes que tienen los IT en el Sistema General de Riesgos Laborales (en adelante SGRL), estos últimos no cuentan con la facultad para garantizar efectivamente los derechos de los trabajadores,

entre los cuales se encuentra el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas derivadas de enfermedades laborales o accidentes laborales.

En segundo lugar, se determina que las alternativas brindadas por el Estado no son suficientes para promover las acciones judiciales con el fin de garantizar los derechos a las prestaciones derivadas de los riesgos laborales, particularmente en el caso de trabajadores de escasos recursos; por último, se precisan los problemas reales a los que se enfrentan los trabajadores de escasos recursos para reivindicar sus derechos en el SGRL.

Finalmente, se demuestra que, jurídicamente, es viable atribuir poderes oficiosos a los IT en la medida en que están encargados de regular las relaciones laborales, pero que hasta el día de hoy, se ven limitadas a la imposición de sanciones de carácter administrativo, sin que esto influya de facto en la garantía de derechos fundamentales, que constitucionalmente tienen mayor relevancia, pero que en la práctica del IT, se ignoran.

La metodología aplicada a esta investigación es de carácter inductivo, descriptivo-argumentativo, pues muestra, explica y argumenta las características y propiedades de un fenómeno social, lo problematiza y da soluciones al mismo, partiendo de la generalidad del fenómeno y la teoría del mismo, hasta el caso en concreto.

El área de estudio de la misma es socio-jurídica. Cuenta con un enfoque teórico-cualitativo, pues la misma tiene carácter documental, con el fin de describir, analizar e interpretar, tanto teórica como prácticamente las fuentes formales del derecho; desde tratados internacionales, constitución, leyes, decretos, resoluciones y jurisprudencia, en

el contexto del papel del IT en la sociedad colombiana en la protección de derechos fundamentales de los trabajadores, dando respuesta a la problemática.

PARTE I. El IT en Colombia y el mundo

1. Capítulo I. El IT

1.1. Antecedentes Históricos

Los primeros vestigios de la aparición de los IT se remontan a la Revolución Industrial, cuando a finales del siglo XVIII y durante el siglo XIX en Europa se desarrollaron innumerables huelgas y disturbios. Aquellas llevaron a los Gobiernos a darse cuenta que el Estado debía intervenir en la organización de las relaciones laborales y en la definición de las condiciones del trabajo (Casale, s.f., p. 9).

En ese contexto, el primer país que adoptó medidas para intervenir en las relaciones laborales fue Inglaterra, a través de la “Ley para preservar la moralidad de los aprendices”, aprobada en 1802, cuyo propósito era proteger a los aprendices que eran niños trabajadores y el concepto de *moralidad* se definía en términos de seguridad, salud y bienestar (OIT, s.f., p. 7).

En un principio aparecieron los *Comités Voluntarios*, formados por personas de cada localidad y quienes supervisaban la aplicación de la ley; sin embargo esta modalidad no fue efectiva, razón por la cual en el año de 1833 el gobierno británico designó los primeros cuatro IT, con facultades de inspección de condiciones laborales y jornadas justas. Once años más tarde, en 1844, los IT se convirtieron en funcionarios públicos. Paulatinamente esta práctica se extendió en toda Europa, pero con adaptaciones y variaciones realizadas por cada país (OIT, s.f., p. 7).

Posteriormente, en el año de 1890, se realizó la Conferencia de Berlín, en donde asistieron representantes de 15 países¹ con el fin de adoptar las primeras normas destinadas a mejorar las condiciones de trabajo, regular los servicios de inspección, y se determinó que debería haber un número adecuado de funcionarios especialmente cualificados, designados por el Gobierno e independientes de empleadores y trabajadores (OIT, s.f., p. 9).

En 1919 se llevó a cabo la primera sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en donde se exaltó la importancia de la inspección del trabajo y la necesidad de que los gobiernos implementaran en cada país un sistema de inspección pronto y eficiente, con el fin de proteger la salud de los trabajadores. De este modo, cuatro años más tarde se adoptó la Recomendación No. 20 sobre Inspección del Trabajo, que si bien carecía de carácter vinculante por no tratarse de un tratado, preparó el camino para la adopción de los Convenios Nos. 81 y 129 y sus respectivas Recomendaciones.

¹ Corresponsdientes a Francia, Inglaterra, Bélgica, Suiza, Alemania, España, Dinamarca, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Rumania y Serbia.

1.1.1 Una Mirada a los Convenios Internacionales de la OIT.

En la *Tabla 1*, que se anexa a continuación, se hace una relación de los convenios internacionales de la OIT la fecha de expedición y el tema de su competencia.

Tabla 1

Convenios de la OIT.

Convenio, año de expedición	Tema
C13 – 1921	Sobre la cerusa (pintura)
C 17 - 1925	sobre la indemnización por accidentes del trabajo
C18 – 1925	Sobre indemnización por enfermedades profesionales
C27 – 1929	Sobre indicación del peso en los fardos transportados por barco
C28 - 1929	Sobre protección de los cargadores de muelle contra los accidentes.
C42 – 1934	Sobre enfermedades profesionales (rev.).
C62 – 1937	Sobre las prescripciones de seguridad (edificación).
C77 – 1946	Sobre el examen médico de los menores (industria).
C78 – 1946	Sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales).

C81 – 1947	Sobre la inspección del trabajo.
C115 .– 1960	Sobre protección contra las radiaciones.
C119 – 1963	Sobre la protección de la maquinaria.
C120 – 1964	Sobre la higiene (comercio y oficinas).
C121 – 1964	Sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
C127 – 1967	Sobre el peso máximo.
C133 – 1970	Sobre alojamiento de la tripulación.
C134 – 1970	Sobre la prevención de accidentes (gente de mar).
C136 – 1971	Sobre el benceno.
C139 – 1974	Sobre el cáncer profesional.
C148 – 1977	Sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones).
C152 – 1979	Sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios).
C155 – 1981	Sobre seguridad y salud de los trabajadores.
C161 – 1985	Sobre los servicios de salud en el trabajo.
C162 – 1986	Sobre el asbesto.
C164 y la 2 Fecha de adopción 22.06.1981 y fecha de entrada en vigor: 11.08.1983 3 Fecha de adopción: 25.06.1985 y fecha de entrada en vigor: 17.02.1988 13	Sobre protección de la salud.

asistencia médica (gente de mar),
1987

C167 – 1988	Sobre seguridad y salud en la construcción.
C170 – 1990	Sobre los productos químicos.
GC174 – 1993	Sobre la prevención de accidentes industriales mayores.
C176 – 1995	Sobre seguridad y salud en las minas.
C184 – 2001	Sobre la seguridad y la salud en la agricultura.

OIT, Perfil Diagnóstico en Seguridad y Salud en el Trabajo de los Países de la Subregión Andina, 2006-2010.

Colombia es uno de los Estados miembro que ha ratificado los convenios de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo, en nuestra legislación de riesgos laborales se han ratificado los siguientes convenios C13, C18, C136, C161, C162, C167, C170, C174. Así mismo, el convenio 81 y el convenio 129 relativos a las inspecciones del trabajo.

1.1.2 El IT en la OIT.

En el año de 1919, con la creación de la OIT, se impulsó la iniciativa generada en la conferencia en Berlín realizada en el año de 1980, por 15 representantes de países entre los que estaban Bélgica, Cuba, Checoslovaquia, Francia, Italia, Japón, Polonia, Reino Unido y Estados Unidos, entre otros, por lo que en la Parte XIII del tratado de Versalles, que se convirtió en la Constitución de la OIT, declaraba que era urgente mejorar las condiciones laborales y enfatizó que el fallo de cualquier nación en adoptar condiciones humanas del trabajo supondría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que desearan mejorar las condiciones de los trabajadores en sus propios países (Casale, s.f., p. 7).

De conformidad con la OIT, Los IT tienen que responder de un modo más eficiente, garantizando el cumplimiento de las normas, a través de medidas preventivas, asesoramiento y detección de infracciones de la ley laboral (Casale, s.f., p. 7).

Una aplicación adecuada de la legislación del trabajo depende de una eficaz inspección del trabajo. Los IT examinan cómo se aplican las normas nacionales del trabajo en el lugar de trabajo y aconsejan a los empleadores y a los trabajadores respecto de la manera de mejorar la aplicación de la legislación nacional en cuestiones tales como el tiempo de trabajo, los salarios, la seguridad y la salud en el trabajo, y el trabajo infantil.

Adicionalmente, los IT señalan a las autoridades nacionales las lagunas y deficiencias de la legislación nacional; desempeñan una importante función en que la garantía de que la legislación del trabajo se aplique de modo igualitario a todos los empleadores y trabajadores. Debido a que la comunidad internacional reconoce la importancia de la inspección del trabajo, la OIT ha hecho de la promoción de la ratificación de dos

convenios sobre la inspección del trabajo (núm. 81 y 129) una prioridad. Hasta ahora, más de 130 países (más del 70 por ciento de los Estados Miembros de la OIT) han ratificado el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), en Colombia se ratificó el 13 de noviembre de 1967 excluyendo la parte II, y más de 40 países han ratificado el Convenio número 129, lo cual ocurrió en Colombia el 16 de noviembre de 1976.

Sin embargo, siguen presentándose desafíos en aquellos países en los que los sistemas de inspección del trabajo tienen pocos fondos y poco personal, por lo que se ven imposibilitados de realizar su trabajo. Algunas estimaciones indican que en algunos países en desarrollo, menos del uno por ciento del presupuesto nacional se asigna a la administración del trabajo, del cual los sistemas de inspección del trabajo sólo reciben una pequeña fracción. Otros estudios demuestran que los costos derivados de los accidentes laborales y de las enfermedades profesionales, del absentismo, del abuso de los trabajadores y de los conflictos laborales, pueden ser aún más elevados. La inspección del trabajo puede contribuir a evitar estos problemas y, por tanto, a estimular la productividad y el desarrollo económico (Richthofen, 2017, pp. 123-133 y 146).

1.1.2.1 Funciones principales confiadas a la Inspección del Trabajo de conformidad con los convenios de la OIT.

Es preciso señalar que, a través de sus Convenios, la OIT ha encargado funciones específicas al IT, como se puede observar en los dos Convenios más importantes de la OIT relativos a la inspección del trabajo, el *Convenio sobre la Inspección del Trabajo (No.81)* y el *Convenio sobre la Inspección del Trabajo (agricultura) (No.129)*, que han sido designados como los que “revisten mayor importancia en relación con la gobernanza” (Convenios de Gobernanza) por la Declaración sobre Justicia Social para una Globalización Equitativa de 2008 de la OIT, que invita a los miembros de la OIT a revisar y considerar la ratificación o aplicación de estos instrumentos entre otros.

Estos Convenios juegan un papel fundamental para mantener y promover condiciones de trabajo decentes mediante un eficiente y efectivo sistema de inspección laboral; que como sistema, es un medio esencial para garantizar la sostenibilidad a largo plazo del desarrollo social y económico y las continuas mejoras en la consecución de un trabajo decente (Casale, s.f., p. 7).

Todo lo anterior, con el fin de lograr el cabal cumplimiento de sus funciones y del objeto de su creación, como lo son: (i). Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión; tales como, disposiciones relativas a las horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y jóvenes, y demás disposiciones afines, en la medida en que los IT están encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones. La expresión disposiciones legales incluye, además, laudos arbitrales y contratos colectivos, a los que se confiere fuerza de ley y, por cuyo cumplimiento velan los IT; (ii). Facilitar información técnica y asesorar a los empleadores

y trabajadores sobre la manera más efectiva para cumplir con las disposiciones legales; y (iii). Poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes (Casale, s.f., pág. 11).

El principal objetivo del IT es hacer que la ley laboral se cumpla, mas no el mero castigo de los incumplimientos del empleador, para lo cual se necesitan funcionarios profesionales con altos niveles técnicos, por lo que esto implicaría buenos procesos de selección, calificaciones académicas altas para entrar en el servicio y formación en el puesto (Casale, s.f., p. 14).

Entre otras, los Inspectores de Trabajo tienen obligaciones como: (i) integridad independencia e imparcialidad; (ii) secreto profesional; (iii) confidencialidad del origen de una queja; y (iv) Profesionalidad y competencia, y así mismo, tienen atribuciones como: (i) Derecho al libre acceso a cualquier establecimiento; (ii) Derecho a libre investigación; y (iii) Competencia para adoptar medidas cautelares (Casale, s.f., p. 21).

Por otro lado, las barreras con las que cuentan los IT y la realidad a la que se enfrentan, se encuentran definidas en los siguientes términos: (i) a los empleadores no se sancionan suficientemente; (ii) Las autoridades de la inspección del trabajo tienen un personal escaso y son débiles; (iii) los inspectores del trabajo están en el bolsillo de los empleadores; (iv) Las visitas de inspección no son suficientemente frecuentes; y (v) los trabajadores no saben a qué inspector pueden presentar una queja (Casale, s.f., pp. 23-25).

1.1.3. Una mirada a los Inspectores y Fiscales del trabajo en Brasil.

En Brasil, la inspección del trabajo tiene su origen en el final del siglo XIX, tratando principalmente la fiscalización del trabajo de niños y adolescentes en establecimientos industriales en Rio de Janeiro. Sin embargo, la creación efectiva de la inspección del trabajo ocurre sólo a partir de mediados del siglo XX.

Algunos hitos importantes de esa evolución fueron la creación del Ministerio del Trabajo, Industria y Comercio en 1930, y, en el año siguiente, la incorporación del Departamento Nacional del Trabajo (creado en 1918) al Ministerio, la creación de Inspectorías Regionales en 1932, las Comisarías del Trabajo Marítimo en 1933 y la ratificación del Convenio no. 81 en 1957 y su promulgación el año siguiente.

Como resultado de la aplicación del convenio en Brasil, se elaboró en 1965 el Reglamento de Inspección del Trabajo (RIT) (actualizado en 2002), que contempla los principios y directrices establecidos en la norma de la OIT (Secretaría de la Inspección del Trabajo -Brasil-, 2017).

Otro hito fundamental fue la profesionalización de la carrera de IT. Hasta la década de los 50, la fiscalización del trabajo en el ámbito federal era realizada por individuos designados políticamente y vinculados a los gobiernos estatales. Entre 1951 y 1954, fueron realizados los primeros intentos de organizar un cuerpo profesional de inspectores(as) del trabajo.

El primer concurso para IT fue realizado poco después, en 1955, lo que representó un hecho importante en la consolidación técnico-profesional de la inspección del trabajo en

el país. Con la exigencia de diploma de educación superior y el ingreso por concurso público, la actividad se tornó independiente de intervenciones políticas.

Las buenas prácticas del IT en Brasil han conllevado la erradicación del trabajo análogo al de esclavo, pues lo primero que realizó este país fue reconocer oficialmente, en 1995, que existía esta condición, razón por la cual creó un Grupo Especial de Inspección Móvil (En adelante GEFM). Sin embargo, es de aclarar que Brasil había ratificado el convenio No. 29 sobre el Trabajo Forzoso u Obligatorio (1930) de la OIT, en el año 1957.

De allí en adelante, los esfuerzos realizados por el Estado para hacer cumplir la normatividad laboral fue progresiva, (i) iniciando proyectos de cooperación técnica con la OIT (2002); (ii) teniendo como herramientas los acuerdos y convenios internacionales, así como los instrumentos legales nacionales; (iii) Igualmente con la creación del GEFM se inició con la cooperación del Ministerio Público del Trabajo (Procurador), Policía federal y Policía Federal de Carreteras, Ministerio Público de Carreteras, (iv) La creación del instrumento “la lista sucia” es fundamental por cuanto es el registro de una lista pública de personas físicas y jurídicas sorprendidas manteniendo trabajadores en condiciones análogas a las de esclavos y como consecuencia de ello las empresas y los individuos cuyos nombres constan en la Lista quedan imposibilitados de recibir financiación pública, punición severa para emprendimientos que dependen de tales financiaciones. (OIT, 2017)

Las labores que realizan los integrantes del GEFM son las siguientes: (I) Los inspectores e inspectoras del trabajo realizan la recolección de las pruebas, labran las actas de infracción, emiten las libretas de trabajo, inscriben a los trabajadores en el Seguro de Desempleo y cierran los locales de trabajo cuando es necesario; (ii) El procurador del trabajo, además de ayudar en la recolección de las pruebas, tiene la competencia de

proponer acciones inmediatas junto a la Justicia del Trabajo (pudiendo, por ejemplo, proponer una acción cautelar para bloquear los bienes del empleador); enjuiciar Acciones Civiles Publicas; y firmar Términos de Ajuste de Conducta (TAC) con el infractor, en el cual este se compromete a pagar en un plazo específico las indemnizaciones rescisorias que no pudieron ser pagadas de inmediato, pagar Daños Morales Individuales y Daños Morales Colectivos y/o regularizar las condiciones del local de trabajo y alojamiento.; (iii) La Policía Federal o la Policía Federal de Carreteras es responsable por la seguridad del grupo, por la recolección de pruebas para un eventual proceso criminal, hacer la aprehensión de armas, prisión de criminales, interdicción del local de trabajo y aprehensión de la producción cuando se trata de una actividad ilegal. (OIT, 2017)

En Brasil, la intervención de los inspectores del trabajo no sólo ha ayudado a las empresas a que sus prácticas sean conformes a la ley, sino que también han promovido soluciones legales y técnicas innovadoras que, en algunos casos, han mejorado la competitividad y productividad de las empresas. Debido a las violaciones generalizadas de la legislación nacional (informalidad, condiciones del trabajo deficientes, alta siniestralidad laboral, etc) los inspectores del trabajo en el área de Minas Gerais comenzaron a emitir cientos de multas y amenazas de demandas penales contra las empresas de fuegos artificiales. Sus políticas también incluían la confiscación de la propiedad de los granjeros (el grano y las semillas de la producción) con el objetivo de reformas agrarias.

En paralelo, los IT proporcionaban la asistencia técnica y legal que era decisiva en la promoción del cumplimiento de la ley. En el caso de la agricultura, se llevaban a cabo acuerdos de contratación alternativos para trabajadores temporeros, estos acuerdos eran menos costosos para los granjeros y llevaron a formalizar a 65.000 trabajadores en

2001. En la industria de los fuegos artificiales, el cumplimiento con la normativa de seguridad y salud mejoró las condiciones trabajo y redujo los accidentes laborales a uno al año (anteriormente se producían 6 al año).

Los IT también proporcionaron asistencia para mejorar el producto lo que resultó en una estrategia competitiva, viable en el mercado internacional. Además, con el apoyo de los IT las empresas de fuegos artificiales crearon en 2006 un plan de certificación de calidad que requería las mismas normas de calidad para los productos importados y este ha sido el paso más importante dado para mejorar la capacidad de competir en los mercados globales sin reducir los estándares de la industria (Pires, 2008).

La revelación pública de los infractores puede funcionar como un poderoso mecanismo disuasorio no sólo para el infractor sino también para potenciales infractores. En Brasil, la Secretaría de Inspección Laboral publica los nombres de los empleadores que han sido condenados por los tribunales como infractores en relación con trabajo forzoso. La *Lista Sucia* ha permitido a las instituciones públicas restringir el acceso a créditos, subsidios y beneficios sociales. Esta lista tiene que ser manejada con cuidado para evitar su mal uso y corrupción. El Gobierno de Brasil también ha facultado a quien ha de hacer cumplir la ley y a las autoridades judiciales para trabajar estrechamente juntos y establecer sanciones in situ contra los empleadores para poner fin a la impunidad.

1.1.4. Una mirada a los Inspectores de Trabajo en España.

Actualmente, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) tiene como base normativa la Ley 23 de 2015, el Real Decreto 138 de 2000 y la Orden Ministerial del 12 de febrero de 1998, en donde se enmarca todo lo relacionado con la organización administrativa, sus funciones, responsabilidades, obligaciones; y se resalta el nivel técnico superior para proveer estos cargos, teniendo como principios independencia técnica, objetividad e imparcialidad.

Las actuaciones inspectoras, derivadas de los servicios prestados por la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, son las siguientes: (i) Requerimientos o Actas de advertencia cuando no se deriven perjuicios directos a los trabajadores; (ii) Inicio de procedimientos sancionadores mediante la extensión de Actas de Infracción; (iii) Inicio de procedimientos liquidatorios por débitos a la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta, mediante la práctica de Actas de liquidación; (iv) Inicio de procedimientos de oficio para la inscripción de empresas, afiliación y altas y bajas de trabajadores en el régimen correspondiente de la Seguridad Social; (v) Inicio de procedimientos para el encuadramiento de empresas y trabajadores en el régimen de Seguridad Social que corresponda; (vi) Propuesta ante los Organismos competentes para la suspensión o cese de prestaciones sociales si se constata su obtención o disfrute en incumplimiento de la normativa que las regula; (vii) Propuesta ante el Organismo competente del recargo de prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional causados por falta de medidas de seguridad e higiene en el trabajo; (viii) Propuesta de recargos o reducciones en las primas de aseguramiento de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en el caso de empresas por su comportamiento en la prevención de riesgos y salud laboral; (ix) Orden de paralización

inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa de prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad y salud; (x) Comunicación a los Organismos competentes los incumplimientos que se comprueben en la aplicación y destino de ayudas y subvenciones para el fomento de empleo, formación profesional ocupacional y promoción social; y (xi) Formulación de demandas de oficio ante la Jurisdicción de lo Social de acuerdo con la normativa aplicable.

Para el tema que estamos tratando, abordare la actuación inspectora número (xi), es decir la formulación de demandas de oficio ante la Jurisdicción de lo Social de acuerdo con la normativa aplicable.

El procedimiento de oficio puede iniciarse

“...como consecuencia de las certificaciones de las resoluciones en firme que dicten la autoridad laboral derivadas de las actas de infracción de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social en las que se aprecien perjuicios económicos para los trabajadores afectados” (Ley de Procedimiento Laboral art. 146, 1995),

[y]

a) El procedimiento se seguirá de oficio, aun sin asistencia de los trabajadores perjudicados, que tendrán la consideración de parte, si bien no podrán desistir ni solicitar la suspensión del proceso; b) La conciliación tan sólo podrá autorizarse por el órgano judicial cuando fuera cumplidamente satisfecha la totalidad de los perjuicios causados por la infracción; c) Los pactos entre trabajadores y empresarios posteriores al acta de infracción tan sólo tendrán eficacia en el supuesto de que hayan sido celebrados a presencia del I.T., que levantó el acta, o de la autoridad laboral; d) Las afirmaciones de hechos que se contengan en la resolución o

comunicación base del proceso harán fe salvo prueba en contrario, incumbiendo toda la carga de la prueba a la parte demandada; e) Las sentencias que se dicten en estos procesos habrán de ejecutarse siempre de oficio. (Ley de Procedimiento Laboral art. 148.2, 1995).

La finalidad reside en que, impuesta la sanción por la Administración, el trabajador quede siempre protegido en orden al reconocimiento de sus derechos que fueron desconocidos por el incumplimiento empresarial (Albiol, M., 2014, pp. 341-350).

El procedimiento inicia como consecuencia de una resolución sancionatoria en firme e inimpugnable, tanto en vía administrativa como judicial, derivada del acta de infracción con estimación de perjuicios económicos, el objeto del proceso afecta exclusivamente a la reparación de lesiones patrimoniales que corresponden a la esfera privada de los trabajadores afectados. (Albiol, M., 2014)

La Administración del Trabajo adquiere la condición de parte en el proceso conforme se indicó anteriormente, por cuanto la resolución sancionatoria, como el escrito que acompaña esta petición, atribuyen el carácter de demanda remitidos al órgano judicial, estableciendo un trámite de admisión con posibilidad de subsanar defectos u omisiones que pudieren existir en relación de las demandas de los procesos ordinarios, a este proceso hay que llamar también a los trabajadores perjudicados, quienes actuaran como parte pero no se les permite actos de disposición sobre el proceso (Albiol, M., 2014).

La finalidad de este proceso es que las sanciones impuestas por la administración laboral son recurribles ante el orden contencioso administrativo, en muchas ocasiones, la actividad sancionatoria tiene como presupuesto la existencia de una relación laboral que vincula como uno de sus sujetos al responsable de la infracción.

El objeto del proceso es; (i) el carácter colectivo o individual de las condiciones de trabajo modificadas unilateralmente por el empresario; (ii) la utilización empresarial fraudulenta o no de las modalidades contractuales o de la contratación temporal; (iii) si las condiciones de trabajo establecidas en la empresa son o no inferiores a las reconocidas legalmente o por convenio colectivo o si los actos u omisiones empresariales objeto de la propuesta de sanción son o no contrarios a los derechos que a los trabajadores reconoce el artículo 4 del estatuto del trabajo; (iv) si existe o no cesión temporal de trabajadores a través de mecanismos distinto del contrato de puesta a disposición celebrado con empresas de trabajo temporal; (v) si los actos empresariales objeto de la actuación inspectora han sido o no contrarios a los derecho de intimidad y dignidad de los trabajadores; (vi) si las decisiones unilaterales del empresario han sido discriminadas (Albiol, M., 2014).

Debe tenerse en cuenta que este es un procedimiento de oficio, que para poder ser llevado a cabo, debe estar complementado con herramientas legales como el procedimiento de oficio en la administración laboral.

En 2008, la Inspección del trabajo en España inició el Programa Voluntario de Reducción de Accidentes Laborales (En adelante PREVEA), destinado a empresas que tienen una alta siniestralidad laboral y quieren mejorar sus condiciones de prevención reduciendo así sus accidentes tanto en número como en gravedad. Las empresas que participan en el programa no reciben visitas planificadas de los inspectores del trabajo y ni actuaciones sancionadoras salvo en casos de accidentes de trabajos muy graves, mortales o denuncia. La exclusión de las sanciones está condicionada al seguimiento de un plan del trabajo y a la consecución de un conjunto de objetivos de mejora de las condiciones de seguridad y salud.

PREVEA está basado en el análisis de los accidentes y sus causas. Las empresas se comprometen a tomar medidas preventivas y proactivas para mejorar las condiciones de trabajo. Para poder participar en el programa, la empresa tiene que tener el apoyo de sus trabajadores o sus representantes. (Casale, s.f., p. 23)

En España existen equipos especializados en trabajo no declarado, cuyo objeto es tomar medidas para detectar el empleo irregular y el fraude en la percepción de las prestaciones de la seguridad social, por lo tanto, hacen visitas a los sectores de trabajo de la agricultura, la construcción, la hotelería, el comercio, el trabajo doméstico, el trabajo de profesores a domicilio, la tecnología ligera, y para llevar a cabo esta labor tienen la colaboración de otras instituciones como: (i) Las autoridades pertenecientes o dependientes de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales; (ii) Las cámaras y corporaciones, colegios y asociaciones profesionales; (iii) La Administración tributaria, las entidades gestoras y colaboradoras y los servicios comunes de la Seguridad Social y las mutualidades de previsión social; y (iv) Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los Juzgados y Tribunales. Así mismo, los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social en España colaboran con distintas instituciones; (i) Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS); (ii) Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), (iii) El Instituto Social de la Marina (ISM); y (iv) El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE.). (OIT, 2017)

1.2. Los Inspectores de Trabajo de los Países que Integran la CAN en Función de los Riesgos Laborales - Contexto.

La CAN es una comunidad actualmente integrada por cuatro países, a saber: Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador, cuyo objeto es alcanzar un desarrollo integral, equilibrado y autónomo donde se buscan objetivos y metas comunes para cada país.

En principio, el 26 de mayo de 1969, los países que integraban la CAN eran Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, los cuales firmaron el Acuerdo de Cartagena con el propósito de mejorar, juntos, el nivel de vida de sus habitantes mediante la integración y la cooperación económica y social. De esa manera, se puso en marcha el proceso andino de integración, conocido en ese entonces como Pacto Andino, Grupo Andino o Acuerdo de Cartagena. El 13 de febrero de 1973, Venezuela se adhirió al Acuerdo. El 30 de octubre de 1976, Chile se retiró de él y posteriormente Venezuela también se retiró (C.A.N., 2017).

Actualmente, las acciones de los países de la Comunidad Andina se guían por los Principios Orientadores y la Agenda Estratégica aprobados en 2010, así como su Plan de Implementación. En julio de 2011, en la Cumbre de Lima, los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú acordaron fortalecer y dar un renovado dinamismo al proceso andino de integración, para lo cual dispusieron emprender un proceso de revisión de la estructura institucional y funcionamiento del Sistema Andino de Integración (SAI). En noviembre de ese mismo año, en la Cumbre de Bogotá, ratificaron dicho acuerdo.

1.2.1. El IT en Ecuador.

En Ecuador, con la figura del IT se busca la justicia social en el trabajo de una manera digna y en igualdad de oportunidades, regula y controla el cumplimiento de las obligaciones laborales, tiene valores institucionales como: transparencia, integridad colaboración, solidaridad, respeto, responsabilidad, entre otros (Ministerio del Trabajo - Ecuador-, 2017).

En la comunidad ecuatoriana, existe el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (En adelante IESS), dentro del cual se contempla el Seguro de Riesgo de Trabajo (SGRT), que garantiza tanto a trabajadores como a empleadores la protección en casos de accidente de trabajo y enfermedades profesionales. Así mismo, en el país existe el reglamento de Seguridad y Salud de los Trabajadores y Mejoramiento del Medio Ambiente de trabajo, teniendo en cuenta que este se aplica a toda actividad laboral, y cuyo objeto primordial es la prevención, disminución y eliminación de los riesgos laborales y mejora el medio ambiente del trabajo.

De igual manera, existe un Comité Interinstitucional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para la prevención de los Riesgos en el Trabajo, que es el encargado de cumplir las leyes y los reglamentos. El IESS debe realizar estudios en investigaciones respecto del medio ambiente laboral, dentro de este reglamento están inmersas las obligaciones y los deberes, tanto de los trabajadores como de los empleadores. (Ministerio del Trabajo - Ecuador-, 2016).

A través de los IT, las inspectorías de trabajo pueden receptor denuncias derivadas de la relación laboral, practicar liquidaciones cuando la misma termine, o cuando se presenta un desahucio o notificación de terminación del contrato de trabajo. También tienen el

objetivo de velar por el cumplimiento de las obligaciones que la ley impone a empleadores y trabajadores.

Igualmente, tienen entre sus atribuciones: cuidar que se observen las disposiciones sobre seguridad e higiene en los locales de trabajo, velar por el cumplimiento de las obligaciones que la ley impone a empleadores y trabajadores, conceder o negar las peticiones de visto bueno, presentadas por trabajadores o empleadores, imponer multas de acuerdo a las normas del Código de Trabajo y del Mandato Constituyente y realizar inspecciones a los centros de trabajo para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones del Código de Trabajo y demás normativa constitucional, legal o reglamentaria en materia laboral (Ministerio del Trabajo -Ecuador-, 2017).

1.2.2. El IT en Perú.

El Ministerio de Trabajo es la principal institución pública de Perú, busca la promoción del empleo, autoempleo, el trabajo decente, la vigencia de los derechos socio laborales, el cumplimiento de las normas laborales, la solución y prevención de conflictos y el respeto de los derechos fundamentales del trabajador, buscando el progreso de las empresas en beneficio del desarrollo socioeconómico del país.

Los peritos, representantes o técnicos de Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) tienen las siguientes facultades, según Ley 29783 de 2011, que fue modificada en algunos aspectos por la Ley 30222 de 2014:

- a) Incluir en las visitas de inspección a los trabajadores, sus representantes, los peritos y los técnicos, y los representantes de los comités paritarios o aquellos designados oficialmente que estime necesario para el mejor desarrollo de la función inspectora en materia de seguridad y salud en el trabajo;
- b) Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales sobre seguridad y salud en el trabajo se observan correctamente;
- c) Tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento;
- d) Realizar mediciones, obtener fotografías, videos y grabación de imágenes y levantar croquis y planos;
- e) Recabar y obtener información, datos o antecedentes con relevancia para la función inspectora en materia de seguridad y salud en el trabajo;

- f) Aconsejar y recomendar la adopción de medidas para promover el mejor y más adecuado cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo;
- g) Requerir al sujeto inspeccionado que, en un plazo determinado lleve a efecto las modificaciones que sean precisas en las instalaciones, en los equipos de trabajo o en los métodos de trabajo que garanticen el cumplimiento de las disposiciones relativas a la salud o a la seguridad de los trabajadores de conformidad con las normas de inspección de trabajo;
- h) Iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción por incumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo;
- i) Ordenar la paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores, con el apoyo de la fuerza pública;
- j) Proponer a los entes que gestionan el seguro complementario de trabajo de riesgo la exigencia de las responsabilidades que procedan en materia de seguridad social en los casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales causados por falta de medidas de seguridad y salud en el trabajo;
- k) Entrevistar a los miembros del comité paritario y representantes de organizaciones sindicales con independencia de la actuación inspectora (Ley 29783, 2011, art. 96).

Por la presunta comisión de delito vinculado a la inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo, teniendo en cuenta que se pone en riesgo la vida, salud e integridad físicas de los trabajadores, se establece una pena privativa de la libertad no menor de dos años ni mayor de 5 años conforme a lo indicado por el art. 168 del Código

Penal de la República del Perú. En estos casos la inspección de trabajo remite al Ministerio Público los hechos que haya conocido y los sujetos que podrían resultar afectados (Ministerio del Trabajo -Perú-, 2011).

La *Tabla 2* hace referencia a las multas establecida para el año 2014 con la expedición de la Ley 29783 de 2011 y sus modificaciones.

Tabla 2

Criterios de cuantía para sanciones a los empleadores en la República del Perú (Ley 29783 de 2011)

Microempresas										
Gravedad de la infracción	Trabajadores Afectados									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 y más
Leves	38.000	45.600	57.000	64.000	769.000	950.000	1.140.000	1.330.000	1.520.000	1.990.000
Grave	95.000	1.140.000	1.330.000	1.520.000	1.710.000	2.090.000	2.470.000	2.850.000	3.230.000	3.800.000
Muy Grave	1.900.000	2.040.000	2.470.000	2.660.000	3.040.000	3.420.000	3.990.000	4.560.000	5.130.000	5.700.000

Pequeñas Empresas										
Gravedad de la infracción	Trabajadores Afectados									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 y más

d de la infracción	1 a 5	6 a 10	11 a 20	21 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 60	61 a 70	71 a 99	100 y más
Leves	760.	1.140.	1.520.	1.900.	2.660.	3.800.	5.130.	7.030.	8.550.	19.000.
Grave	3.800	4.940.	6.460.	8.170.	10.640.	13.680	17.670.	20.520.	23.750.	38.000.
Muy Grave	6.460.	8.360.	10.830.	13.870.	18.050.	23.180	30.020	36.480	41.800	64.600

Grande Empresa

Gravedad trabajadores Afectados.

d de la infracción	1 a 10	11 a 25	26 a 50	51 a 100	101 a 200	201 a 300	301 a 400	401 a 500	501 a 999	1.000 y más
Leves	1.900.	6.460.	9.310.	17.100.	22.800.	27.360	38.950.	55.860.	79.800.	114.000.
Grave	11.400.	28.500.	38.000.	47.500.	57.000.	76.000	95.000	133.000	152.000	190.000.
Muy Grave	19.000	38.000	57.000	83.600	102.600	133.000	171.000	228.000	304.000	380.000.
Grave	0.	0.	0.	0	0.	0	0.	0.	0.	000.

Tabla de Multas, Ley 29783 de 2011, modificada por la ley 30222 de 2014.

1.2.3. El IT en Bolivia.

Sus inicios se estatuyen a partir del Decreto del 1 de mayo de 1936, con el cual se fundó el Ministerio de Trabajo, Comercio y Previsión Social, que tenía como funciones, para ese entonces:

La organización legal del trabajo, establecimiento de cooperativas del consumo, previsión y crédito, el fomento de la construcción de vivienda para obreros, y creación de viviendas obras en minas y otros centros alejados de las poblaciones; servicio internacional del Trabajo; Legislación sobre el costo de vida, jornada laboral; Accidentes de Trabajo de las mujeres y de los niños; vacaciones anuales; instalación de salas cunas; participación de empleados y obreros en las utilidades de las empresas; adopción de medidas tendientes a evitar la desocupación y paro forzoso de los trabajadores; previsión social; mediante el seguro obligatorio a fin de prevenir los riesgos de trabajo, como enfermedades, accidentes, vejez invalidez y muerte; la organización del ahorro; el bienestar social; asegurando la sanidad e higiene de la población y de las clases trabajadoras; reglamentar e intervenir en los contratos de trabajo para su validez; en arbitraje en los conflictos surgidos entre patronos y obreros y establecer las bases condiciones de la sindicalización obligatoria” (República Pluralista de Bolivia, 1936), entre otros.

Posteriormente, el Estado plurinacional de Bolivia, mediante el Decreto Supremo del 2 de marzo de 1940, dispuso que se cambiara la denominación de los organismos que integran el Departamento Nacional del Trabajo mediante el nombre de *Judicatura del Trabajo*. Así mismo, se reformó la Organización Política y Administrativa del Estado y el

Ministerio del Trabajo y Previsión Social se convirtió en el Ministerio de Trabajo y Salubridad y Previsión Social.

Para el año de 1957, en virtud de la aplicación del Código de Seguridad Social, el Ministerio de Trabajo, cambio su denominación por Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Mediante la Ley 1493 del 1 de septiembre de 1993 cambia de denominativo por la de Ministerio de Trabajo (Ministerio del Trabajo -Bolivia-, 2017).

Actualmente, las atribuciones con las que cuenta el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEPS), en el ámbito del Trabajo Higiene y Seguridad Ocupacional, son:

(i) Proteger y garantizar el trabajo digno; (ii) Proteger las relaciones laborales emergentes de la actividad económica; (iii) Promover y vigilar el cumplimiento de la legislación nacional y los convenios internacionales; (iv) Erradicar el Trabajo forzoso o cualquier otra forma análoga de explotación y servidumbre; (v) Generar políticas y programas para erradicar las peores formas de trabajo infantil (vi) Promover y garantizar el acceso al trabajo e inamovilidad de las mujeres. En asuntos Sindicales; Garantizar el Derecho de los trabajadores a la libre sindicalización y organización. En previsión social; Generar políticas de previsión social (O.I.T Estado Plurinacional Bolivia, 2017).

Por su parte, las Inspecciones Socio-laborales se encuentran clasificadas en Inspecciones laborales y en inspecciones técnicas; las primeras se encargan del cumplimiento de la normatividad laboral y de seguridad social, y la segunda se encarga de prevención y corrección de accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales. Las Inspecciones que realizan son: (i) Por cronograma; (ii) Por denuncia; y (iii) De verificación o

específicas, a través de procesos administrativos para el tratamiento de conflictos laborales y colectivos.

En el caso de Bolivia, el proceso Administrativo inicia con una denuncia verbal o escrita ante la Jefatura Departamental o Regional de Trabajo. Así mismo, la denuncia puede ser realizada ante el Jefe Departamental o Regional; o directamente de forma verbal ante el Inspector de Trabajo.

El Jefe Departamental de Trabajo debe emitir el memorando de inspección laboral para la empresa, informe del inspector, archivo y denuncia por infracción a Leyes Sociales, con estos requisitos se procede a la inspección laboral en la Empresa, en la cual se debe presentar la Citación con los puntos a ser inspeccionados, esta citación debe ser sellada por la empresa.

El plazo de presentación de documentación, que debe realizar la Empresa, se encuentra determinado en la citación (48 horas). Posteriormente, con la presentación o no de la documentación solicitada en la citación el Inspector de Trabajo procede a realizar el Informe correspondiente, el Informe debe ser puesto a consideración del Jefe Departamental de Trabajo para su visto bueno, siguiendo los conductos regulares (responsable de inspección en las Jefaturas que exista). Posteriormente el Jefe Departamental de Trabajo realiza la Denuncia por Infracción a Leyes Sociales (C.P.L. - Bolivia-, 1979, art 223).

La competencia se atribuye a la Jurisdicción laboral y es procedente si puede ser demostrada con prueba pre-constituida (C.P.L. -Bolivia-, 1979, art 222). Es decir, con el trámite del proceso administrativo realizado por el Ministerio del Trabajo de la República Pluralista de Bolivia, el juez le da el trámite estatuido en el Título Sexto, que atiende los

procesos especiales y su Capítulo Primero, que desarrolla el procedimiento por infracción de la Ley Social del Código Procesal del trabajo, como es el trámite especial.

Allí, el juez cuenta con 5 días para tomar decisión, previa admisión de la denuncia, junto con el término de 10 días para que el denunciante ofrezca la prueba de descargo que le asista, la parte afectada en la sentencia podrá apelar dentro de los tres días siguientes a la fecha de su notificación previo al depósito judicial de una multa a la orden del Juez del trabajo, caso contrario se rechazara su apelación quedando ejecutoriada la sentencia y contará con 9 días para realizar el pago de la multa impuesta (C.P.L. art. 230 Bolivia, 1979).

Continuando con la actuación se debe enviar el expediente a la Corte Nacional del Trabajo y Seguridad Social quien fallara dentro de los diez días siguientes a la recepción del expediente (C.P.L. -Bolivia-, 1979, arts. 222 – 224 y 226 - 229).

Conclusión.

Observando este estudio comparativo entre los países miembros de la CAN, se encuentra que todos tienen un común denominador que es la protección que existe en el Sistema de Riesgos Laborales -SGRL-, porque las definiciones establecidas en cada país miembro tienen similitud, como quiera que se trata de un suceso repentino en donde no hay culpa ni intención del trabajador de hacerse daño, la responsabilidad de los empleadores es de tener afiliado al trabajador al SGRL y en caso de que suceda algún siniestro es obligación de ellos reportarlo al correspondiente ente. Básicamente todos adoptan de forma conveniente la definición estatuida en la decisión 584 de 2004.

En cuanto a los resarcimientos de los derechos laborales de los trabajadores, es preciso hacer referencia al trámite especial por infracción de la ley social del código procesal del

trabajo en Bolivia, por cuanto allí se reflejan las actuaciones pertinentes para que, adicionalmente al procedimiento administrativo sancionatorio en contra de la empresa, pueda el trabajador contar con el acceso a la administración de justicia y con la prueba pre-constituida por IT., el juez laboral pueda proferir sentencia confiriendo las prestaciones económicas que no hayan sido reconocidas al trabajador.

2. Capítulo II. El IT en Colombia

Antecedentes

Debido a los innumerables cambios económicos, políticos, culturales y sociales que ha sufrido el Estado colombiano, el Ministerio del Trabajo se ha transformado en el tiempo; al principio solo existían oficinas de trabajo departamentales, creadas mediante ordenanzas de las asambleas de los respectivos departamentos, luego se creó la Oficina General mediante la Ley 8 de 1923, dependiente del Ministerio de Industria del Trabajo, la cual estaba “encargada de velar por el fiel cumplimiento de las leyes que tienden a desarrollar la acción social, a mejorar las condiciones de las clases laboriosa y a impulsar el desarrollo y prosperidad de ellas”. (Obando, 2007, p. 2).

Esta norma fue reformada por la Ley 73 de 1927, el Decreto 837 de 1928, la Resolución No. 2 de 1934 y la Ley 12 de 1936, que finalmente cambió de nombre de Oficina General del Trabajo a Departamento Nacional del Trabajo, el cual tenía una oficina seccional de cada capital de departamento y en la intendencia del Chocó, con un cuerpo de inspectores facultados para la vigilancia de los sindicatos. Posteriormente, sobre la materia se dictaron la Ley 96 de 1939 que creó El Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social; la Resolución 996 de 1943, sobre súper vigilancia laboral; la Ley 5 de 1945 y el Decreto 1309 de 1946 (Obando, 2007, p. 2).

2.1. El IT en Colombia hoy

2.1.1. Definición.

El IT es una autoridad administrativa del Ministerio del Trabajo encargada de realizar la función general de vigilancia y control del cumplimiento de las normas de carácter social -laboral, pensiones y riesgos laborales-, cuyo objetivo principal es la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores y sus familias en todo el territorio nacional (MinTrabajo, 2013, p. 17). En virtud a su relevancia, en este capítulo se abordarán temas como las funciones que cumplen, las actuaciones que realizan y los poderes con los que cuentan.

2.2. Principios Constitucionales y Legales en las Actuaciones Administrativas y principios objeto de protección por parte de los IT.

En primer lugar, hemos de aclarar que los IT son servidores públicos, y por lo tanto su actuación está regida por estándares constitucionales (Constitución Política, 1991) y legales (Ley 1437 de 2011). Así las cosas, la actuación del IT debe estar emanada y ser contentiva tanto de legalidad formal, como de garantismo material, pues su actividad debe responder a unos lineamientos de carácter superior que definen el rumbo de su actuar y de sus decisiones.

En este sentido, el IT está llamado a cumplir con unos estándares constitucionales y garantizar unos derechos fundamentales, que tienen el mismo carácter. Estos últimos, por ser directrices llamadas a la propensión de la protección de derechos fundamentales, son: (i) De obligatorio cumplimiento, (ii) Irrenunciables, y (iii) Se encuentran por encima del rango legal. En tal virtud, a continuación nos permitimos explicar uno a uno los derechos fundamentales de los que la actividad de los IT debe estar emanada, y aquellos derechos objeto de protección en el marco de dichos poderes administrativos de los IT:

El derecho al *debido proceso* es el mandato constitucional a través del cual se debe garantizar que cada uno de los intervinientes en un conflicto laboral que es puesto en conocimiento al IT tenga la oportunidad de que se lleve sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho (Constitución Política, 1991, art. 29)

El *derecho a la igualdad* responde al trato no diferenciado que el IT debe conservar, tanto con el trabajador como con el empleador, valorando la eventual protección especial de personas que se encuentren en debilidad manifiesta, con el deber de sancionar los abusos o maltratos que contra ellas se cometan (Constitución Política, 1991, art.13).

El *principio de imparcialidad* puede entenderse como un criterio de justicia que se basa en decisiones tomadas con objetividad. Esto quiere decir que el IT a cargo de dirimir un caso, debe “mantener la imparcialidad y no dejarse influir por prejuicios o intereses que lo lleven a tratar de beneficiar a una de las partes” (Pérez, 2017, p. 18).

El *principio de buena fe* se entiende como la lealtad y fidelidad que el IT debe tener en los actos y gestiones que adelanta en su calidad de garante y de funcionario público (Constitución Política, 1991, art. 83)

El *principio de moralidad* es el conjunto de creencias, costumbres, valores y normas; es decir, la moral nos ayuda a saber qué acciones son correctas o buenas y cuáles no lo son, siendo malas e incorrectas; por lo tanto, las primeras deben ser asumidas por el IT a la hora de ocuparse en la función de Inspección Vigilancia y Control (En adelante IVC). (Pérez, 2017)

En este contexto, el IT debe ser una persona activa para dar efectividad al principio de participación, por cuanto el fin esencial de su calidad es servir a la comunidad, en el desarrollo de sus funciones de IVC. (Constitución Política, 1991, art. 1 y 2)

Uno de los más importantes es el *principio de responsabilidad*, que etimológicamente proviene del término latino *responsum* (ser capaz de responder, corresponder con otro). El principio de responsabilidad es el cumplimiento de las obligaciones o cuidado al hacer

o decidir algo, o bien, una forma de responder que implica el claro conocimiento de que los resultados de cumplir o no las obligaciones deben recaer sobre los IT (Pérez, 2017).

El IT debe actuar bajo el *principio de transparencia*, haciendo pública sus actuaciones, salvo reserva legal, con el fin de crear confianza en la comunidad (Congreso de Colombia, 2011, Ley 1437, art. 37).

El *principio de publicidad* es equivalente al principio de transparencia, por cuanto garantizar uno de ellos implica garantizar el otro. Jurisprudencialmente, la Corte Constitucional ha considerado que:

[...] este principio no es una mera formalidad, ya que consiste en dar a conocer, a través de publicaciones, comunicaciones o notificaciones, las actuaciones judiciales y administrativas a toda la comunidad, como garantía de transparencia y participación ciudadana, así como a las partes y terceros interesados en un determinado proceso para garantizar sus derechos de contradicción y defensa, a excepción de los casos en los cuales la ley lo prohíba por tratarse de actos sometidos a reserva legal [...] que para el trámite, notificación y publicación de tales actuaciones y actos, puedan utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas, debiendo las entidades y organismos de la Administración Pública, hacer públicos los medios tecnológicos o electrónicos de que dispongan, para permitir su utilización. (Corte Constitucional, C-012, 2013).

En virtud del *principio de coordinación*

[y colaboración], las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para

facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares (Corte Constitucional, C-826, 2013).

Por lo anterior, es pertinente indicar que el IT, en uso de sus competencias y autonomía, puede coordinar y colaborar para el cabal cumplimiento de sus funciones de IVC.

El *principio de eficacia* está entrelazado con todas las funciones del IT, pues le yace la obligación de actuar, en ejecución de las medidas que se deban tomar en el caso concreto, en armonía y de conformidad del debido proceso, corrigiendo las actuaciones en sus actos para ajustarlas en derecho y adoptando las medidas necesarias para concluirla (Congreso de Colombia, Ley 1437, 2011, art. 41).

En el marco del *principio de economía*, al momento de realizar su función de IVC, el IT debe aplicar los tres elementos que configuran este principio, que son:

[...] tiempo, trabajo y costo: al tiempo, porque se busca la máxima brevedad del proceso, de modo que éste se divida en fases y cada una de ellas sea de la menor duración posible, procurando aligerarla de incidentes que puedan alargarlas. De trabajo, persiguiendo la mínima complejidad de los procesos, de modo que, con la máxima sencillez, sintetice todos los problemas que pueden plantearse en un litigio o actuación, y que el proceso sea lo menos complicado posible, “ahorrando las diligencias inútiles”. De dinero, intentando que, por último, el coste de los actos procesales sea el menor, que pueda calcularse la baratura del proceso en todos sus elementos intervinientes. (Carretero, 2017).

Respecto al *principio de celeridad*, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que

[...] éste implica para los funcionarios públicos el objetivo otorgar agilidad al cumplimiento de sus tareas, funciones y obligaciones públicas, hasta que logren alcanzar sus deberes básicos con la mayor prontitud, y que de esta manera su gestión se preste oportunamente cubriendo las necesidades y solicitudes de los destinatarios y usuarios, esto es, de la comunidad en general (Corte Constitucional, C-826, 2013).

Estos principios tienen su fundamento en el Artículo 2º de la Constitución Política, en el que se señala que, las autoridades de la Nación tienen la obligación de proteger la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades de los ciudadanos, al igual que asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, todo lo cual encuentra desarrollo en Artículo 209 de la Constitución Política. (Corte Constitucional, C-826, 2013)

En relación con los principios consagrados en el Manual del Inspector de Trabajo (2013), el IT debe tener en cuenta los principios especiales contenidos en el CST y en los convenios de la OIT, entre los cuales pueden considerarse los siguientes:

Dignidad. Todos los trabajadores tienen derecho a tener un trabajo digno en el que sean tratados con respeto, sin que la ley, los contratos, los acuerdos y convenios lo puedan menoscabar, teniendo en cuenta que el Estado debe tener una especial protección al derecho de trabajo (Constitución Política, 1991, arts. 1, 25 y 53)

La *solidaridad* tiene fundamento en los servicios que presta un trabajador en beneficio de un tercero y que se determine que la labor realizada se encuentra dentro del giro ordinario de sus negocios, por lo tanto, “será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores” (Congreso de Colombia, C.S.T. 1950, art. 34).

Igualdad de oportunidades. Este principio está contenido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre los más importantes.

El *principio de irrenunciabilidad* de los beneficios laborales se apoya en el mejoramiento constante de los niveles de vida y en la dignificación del trabajador. En consecuencia, este principio es un beneficio esencial para la conservación de la dignidad humana. (Corte Constitucional, T-149, 1995, p. 8).

El *principio de favorabilidad* es lo que la Corte Constitucional considera como la "condición más beneficiosa" para el trabajador, pues

[...] se garantiza cada caso concreto cuando se identifica la norma más ventajosa o benéfica para el trabajador es a quién ha de aplicarla o interpretarla. De conformidad con este mandato, cuando una misma situación jurídica se halla regulada en distintas fuentes formales del derecho (ley, costumbre, convención colectiva, e.t.c.), o en una misma, es deber de quien ha de aplicar o interpretar las normas escoger aquella que resulte más beneficiosa o favorezca al trabajador. La favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones; la norma así escogida debe ser aplicada en su integridad, ya que no le está permitido al juez elegir de cada norma lo más ventajoso y crear una tercera, pues se estaría convirtiendo en legislador (Corte Constitucional, C-168, 1995, p. 20).

El principio de *primacía de la realidad*, pretende legitimar la protección constitucional a todos los trabajadores, independientemente de la forma en la que son contratados, con lo que pareciera aislarse del referido marco de los contratos, para remediar simulaciones de contratos en los que la subordinación sí está presente, pero se le oculta bajo fórmulas técnicas (Lizarazo, 2013, pp. 62 y 117).

La *estabilidad laboral* es aplicable a todos los trabajadores, independientemente de que sirvan al Estado o a patronos privados; la Constitución busca asegurar que el empleado goce de una certeza mínima en el sentido de que el vínculo laboral contraído no se romperá de manera abrupta y sorpresiva, de manera que no esté expuesto en forma permanente a perder su trabajo, y con él, los ingresos que permiten su propio sustento y el de su familia, por la decisión arbitraria del patrono (Corte Constitucional, C-016, 1998, pp. 2 y 11).

Adicionalmente, la estabilidad laboral reforzada para los trabajadores en estado de debilidad manifiesta tiene fundamento en la Ley 361 de 1997, que afirma que no se puede obstaculizar su vinculación “a menos que dicha limitación sea claramente demostrada como incompatible e insuperable en el campo que se va a desempeñar” (art. 26). En este punto, el rol del IT tiene relevancia porque ninguna persona limitada puede ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización de la oficina de trabajo.

2.3. Función Administrativa de los IT

A través del tiempo, la legislación colombiana le ha atribuido funciones y competencias al IT como órgano de control (C.S.T. Decreto 2663, 1950), de vigilancia y control en el cumplimiento de las normas laborales (C.S.T. Decreto 2663, 1950), de prevención, de autoridad de policía (C.S.T. Art. 486 y Ley 1610 , 2013), de información, de registro, así como del entendimiento y diálogo social para el buen desarrollo de las relaciones laborales (Decreto Ley 4108, 2011), la prevención, protección y atención de los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan, en concordancia con el Decreto-Ley 4108 de 2011, con la Constitución de la OIT, los convenios 81 y 129 de la OIT., Ley 1562 de 2012 y 776 2002, el Decreto Ley 1295 de 1994, la resolución 1016 de 1989, 404 de 2012, Decreto 1072 de 2015 y resolución 1111 de 2017, entre otras (Ministerio de Trabajo, 2013, pág. 129).

De este modo, en función de los objetivos plasmados por el Ministerio del Trabajo, a través de los IT, y con el fin de dar aplicación a los mencionados convenios de la OIT y velar por el cumplimiento de las normas laborales, el Estado colombiano dotó a los IT con las siguientes funciones administrativas, que se encuentran contenidas en el Artículo 3 de la Ley 1610 de 2013:

1. Función Preventiva: Que propende porque todas las normas de carácter socio-laboral se cumplan a cabalidad, adoptando medidas que garanticen los derechos del trabajo y eviten posibles conflictos entre empleadores y trabajadores.
2. Función Coactiva o de Policía Administrativa: Como autoridades de policía del trabajo, la facultad coercitiva se refiere a la posibilidad de requerir o sancionar a los

responsables de la inobservancia o violación de una norma del trabajo, aplicando siempre el principio de proporcionalidad.

3. Función Conciliadora: Corresponde a estos funcionarios intervenir en la solución de los conflictos laborales de carácter individual y colectivo sometidos a su consideración, para agotamiento de la vía gubernativa y en aplicación del principio de economía y celeridad procesal.

4. Función de mejoramiento de la normatividad laboral: Mediante la implementación de iniciativas que permitan superar los vacíos y las deficiencias procedimentales que se presentan en la aplicación de las disposiciones legales vigentes.

5. Función de acompañamiento y garante del cumplimiento de las normas laborales del sistema general de riesgos laborales y de pensiones. (Congreso de Colombia, Ley 1610 de 2013, Art. 3).

En relación a la *función preventiva*, la misma procede:

...cuando una acción u omisión antijurídica hace previsible la producción de un daño, su continuación o agravamiento” (Jueguen, 2016), estas medidas deben estar encaminadas al cumplimiento de las normas laborales y por ende de una gestión activa por parte del IT., como “orientar, informar, capacitar sobre el debido cumplimiento de la normatividad en materia laboral y de seguridad social referente a pensiones y riesgos laborales (Muriel, s.f., p. 17).

Respecto a la *Función Coactiva o de Policía Administrativa*, se puede definir como aquella que:

... previene o reprime la violación de la norma objetiva de derecho, sin restituir de modo alguno al sujeto que resulte lesionado por la conducta antijurídica. Cuando la policía ejerce su poder, o por mejor decir, se hace presente la función policiva, no dirime o desata la controversia que pueda existir entre sujetos de derecho. Ese no es su alcance y finalidad” (Consejo de Estado, 1986)

Para dar aplicación a la Función Coactiva, el Gobierno Nacional dotó a los IT de poderes sancionatorios como el de “imponer cada vez multas equivalentes al monto de una (1) a cien (100) veces el salario mínimo mensual más alto vigente según la gravedad de la infracción mientras esta subsista, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA” (Congreso de Colombia, Ley 50 de 1990).

En términos de la función conciliadora del IT, hay que decir que, en primer lugar, *la conciliación* es un principio fundamental (Constitución Política, 1992, art. 53), por lo que dicha función que le subyace al IT se lleva a cabo con base a mecanismos alternativos de solución de conflictos en materia laboral, con el fin de que las personas que se encuentran en contienda lleguen a un acercamiento (Muriel, 2013, p. 57), y poder alcanzar un acuerdo en sus diferencias. Adicionalmente, la conciliación está llamada a:

Procura[r] evitar litigios de larga duración y mejorar las relaciones entre las partes, en la medida en que el procedimiento garantice imparcialidad, rapidez, confiabilidad y reconocimiento del acuerdo logrado, en circunstancias dentro de las cuales los interesados suelen tener dificultades para avenirse espontáneamente, pero sí mantienen disposición de arreglo si un tercero neutral lo promueve. (Corte Constitucional, C-902, 2008).

Actualmente, consideramos que el ordenamiento jurídico limita, en cierta medida, derechos fundamentales de los trabajadores, como el derecho de asociación sindical, y

la facultad que le subyace a este derecho, de negociar, a través de los pactos y de las convenciones colectivas de trabajo, las condiciones laborales de los trabajadores, con lo cual era posible conseguir mejoras en su salario y en su derecho pensional (pensión de jubilación), con condiciones diferentes a las establecidas en el Sistema General de Pensiones y en la Constitución. a través de los pactos y las convenciones colectivas de trabajo,

De este modo, con la función de mejoramiento de la normatividad laboral con la que cuentan los IT, su función se ha vuelto una necesidad, por cuanto las normas de la legislación laboral tan solo constituyen un mínimo de garantías (C.S.T. art. 13, 1990), que comúnmente son mejoradas mediante la negociación colectiva (Constitución Política, 1991), (OIT Convenios 151 Y 154, 2000).

La función de acompañamiento y la calidad de garante del cumplimiento de las normas laborales del SGRL y P con la que cuenta el IT, en mí sentir, es la más importante y la que, en resumidas cuentas, reúne todas sus funciones, por cuanto debe actuar en el margen de su función de garante, siendo [i]policivo al momento de hacer cumplir las normas, y ii]conciliador para acercar a las partes, paralelamente al mejoramiento de la normatividad laboral, que debe afianzar a lo largo del acompañamiento de cada uno de los actores de los conflictos laborales. En este sentido, para los casos de riesgos laborales, el IT debe ofrecer soluciones eficaces y evolucionar su función en respuesta a factores como la tecnología, la industria, los negocios y la sociedad en sí misma, pues considero fundamental que el IT, en su calidad de garante, promueva la protección del trabajador, cuyo rol también ha evolucionado, en el marco del SGRL colombiano.

2.3.1. El IT En Función del Cumplimiento de Normas en Riesgos

Laborales

2.3.1.1. La Seguridad Social y los Riesgos Laborales en Colombia.

Durante casi 6 años, la legislación colombiana apeló a la definición de *accidente de trabajo* contenida en el literal *n* del art. 1 de la decisión 584 de 2004 de la CAN, por cuanto los Artículos 9 y 10 del Decreto Ley 1295 de 1994 fueron declarados inexecutable (Corte Constitucional, C- 858, 2006).

Es preciso indicar que, en Colombia, la Seguridad Social es un servicio público obligatorio (Constitución Política art 25, 48 y 53, 1991), siendo uno de los componentes del SGRL, que en sus inicios se creó con la expedición de la ley sobre el Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI) (Ley 100, 1993) y luego fue complementado con el Subsistema General de Riesgos Profesionales (SGRP) (Decreto Ley 1295, 1994), posteriormente fue modificado por el SGRL (Ley 1562, 2012) sistema que se encuentra vigente en la actualidad, y que se ha venido afianzando a través de la expedición de los Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (Secretaría Distrital de Bogotá, 2017).

Con la entrada en vigencia de la Ley 1562 de 2012, se adoptó la definición contenida en el Artículo 3, que contaba con elementos del concepto de accidente de trabajo así; a) Todo suceso repentino; b) Que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo; c) Lesión; d) El que se genera durante la ejecución de órdenes o autoridad del empleador; así mismo, encontramos nuevos elementos del concepto de accidente de trabajo reforma como; a) El que se origine durante el traslado; b) Actividades deportivas; y c) Función sindical (Ayala, s.f., pp. 167 y 168).

2.3.1.2. De las Aseguradoras de Riesgos Laborales.

Semestralmente, las ARL deben acreditar labores ante la Dirección de Riesgos Laborales de prevención promoción y control previstas en el Decreto Ley 1295 de 1994, como: (i). Organización y personal idóneo con que se cuenta su departamento de Riesgos Laborales, (ii) Relación de equipos, laboratorios e instalaciones, propios o contratados, que serán utilizados para la prestación de los servicios de Promoción, Prevención e Investigación. (iii) Infraestructura propia o contratada, que garantice el cubrimiento para sus afiliados de los servicios de rehabilitación, de prevención, de promoción y de asesoría que les compete. (iv). Proyección y ampliación de los servicios a que se refieren los numerales anteriores, relacionada con cálculos de incremento de cobertura durante el período fijado por la Dirección Técnica de Riesgos Laborales. (v). Copia de los contratos vigentes que garanticen el cubrimiento para sus afiliados de los servicios asistenciales, de prevención, de promoción y de asesoría, con la EPS, personas naturales o jurídicas legalmente reconocidas para tal fin. (vi). Relación de los programas, campañas y acciones de Educación, Prevención e Investigación que se acuerden desarrollar con la empresa al momento de la afiliación (Decreto 1072 Art. 2.2.4.1.1, 2015).

Toda empresa debe contar con un diseño básico del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, conforme a la asesoría que debe brindar la ARL, la cual deberá acogerse teniendo en cuenta la reglamentación establecida por el Ministerio del Trabajo, de igual forma para el desarrollo del SG-SST podrá contratar con cualquier persona natural o jurídica debidamente certificada por autoridad competente (Decreto 1072 Art. 2.2.4.1.6, 2015).

En lo que respecta al fallecimiento del trabajador como consecuencia de un accidente de trabajo o de una enfermedad laboral, se presentan los siguientes eventos: (i) Dentro de los quince días hábiles a la ocurrencia del fallecimiento del trabajador, el empleador junto con el comité paritario de Salud Ocupacional o el Vigía Ocupacional debe investigar la causa del evento y remitirlo a la ARL, (ii) Dentro de los 15 días hábiles al recibimiento de la investigación la ARL evaluará y emitirá concepto sobre el evento correspondiente, y determinará las acciones de prevención a ser tomadas por el empleador. (iii) Dentro de los 10 días hábiles siguientes a la emisión del concepto emitido por la ARL, esta los remitirá junto con la investigación y la copia del informe del empleador referente al accidente de trabajo o del evento mortal, a la Dirección Regional o Seccional de Trabajo, a la Oficina Especial de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, según sea el caso, a efecto que se adelante la correspondiente investigación y se impongan las sanciones a que hubiere lugar (Decreto 1072 Art. 2.2.4.1.6, 2015).

Aunado a lo anterior, la investigación fue ampliada a los incidentes y accidentes graves (Resolución 1401, 2007).

En los casos de Riesgos Laborales en empresas de servicios temporales, es su obligación afiliar a sus trabajadores a una ARL, (Decreto 1072 Art 2.2.4.2.4.1, 2015) EPS y AFP que ellos elijan, también, dichas empresas deberán pagar el valor de las cotizaciones al SGRL a la correspondiente ARL donde los hayan afiliado (Decreto 1072 Art 2.2.4.2.4.3., 2015), igualmente el valor deberá realizarse según el riesgo en que se encuentre clasificada la empresa de servicios temporales si el trabajador es de planta o la empresa usuaria o centro de trabajo. Si el trabajador se encuentra vinculado en misión (Decreto 1072 art. 2.2.4.2.4.4, 2015), además deberán reportar a la ARL a la que se encuentran afiliados sus trabajadores en misión que sufran AT o EL (Decreto 1072 Art 2.2.4.2.4.5, 2015).

Con la entrada en vigencia de la Ley 1562 de 2012, se protegieron derechos que tanto el Decreto 1295 de 1994 como la Ley 776 de 2002 habían pasado por alto, como los siguientes:

En este sentido y de conformidad con las especificidades de la norma en mención, se incluye como (1) afiliados obligatorios: (i) Los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo escrito o verbal, los servidores públicos y los prestadores de servicios de instituciones públicas o privadas; (ii) los trabajadores asociados de cooperativas y pre-cooperativas de trabajo asociado; (iii) los trabajadores dependientes jubilados o pensionados por invalidez; (iv) los estudiantes de todos los niveles académicos de instituciones educativas públicas o privadas quienes deban ejecutar trabajos que constituyan fuente de ingreso para la institución o cuyo entrenamiento o actividad formativa sea requisito para la culminación de sus estudios, lo cual involucre un riesgo ocupacional; (v) los trabajadores independientes que laboren en actividades de alto riesgo; (vi) los miembros de las agremiaciones o asociaciones cuyo trabajo sea fuente de ingreso para estas y (vii) los miembros activos del Subsistema Nacional de primera respuesta (Ley 1562, 2012). Adicionalmente, (2) es voluntaria la afiliación de: (i) trabajadores independientes e (ii) informales, distintos a los anteriores a quienes les es correspondientemente exigido cotizar también al régimen contributivo en salud.” (Ministerio de Trabajo, 2013, p. 126)

Con la entrada en vigencia de la Ley 1562 se amplió la cobertura a personas para quienes no se encontraba reglamentada su afiliación, razón por la cual los ciudadanos que no tenían la posibilidad de gozar de las prestaciones económicas que el SGRL reconoce, ahora ya pueden contar con estos beneficios.

Como consecuencia de lo anterior, al IT se le atribuyeron funciones especiales con el fin de investigar, vigilar y sancionar las empresas cuyo actuar estuviera transgrediendo derechos laborales, aunque únicamente con fines sancionatorios.

De este modo, en la Tabla 3 relacionamos las cifras proporcionadas por el Ministerio del Trabajo respecto al número de investigaciones administrativas laborales en el tema de riesgos laborales consolidado a nivel nacional para el año de 2014.

Tabla 3

Investigaciones Administrativas Laborales 2014

Investigaciones Administrativas Laborales – 2014	Total
Por accidente de Trabajo mortal	162
Por incumplimiento a normas especiales en materia de Riesgos Laborales	137
Por incumplimiento de obligaciones de las ARL	111
Por no reporte de accidente de trabajo	38
Por no suministro o suministro inadecuado de elementos de protección personal	0
Por violación a las normas de seguridad y Salud en el trabajo, higiene y seguridad industrial	350
Total	798

2.3.2. Funciones administrativas especiales del IT en materia de Riesgos Laborales

- a. Adelantar investigación administrativa laboral por la ocurrencia de accidentes de trabajo mortales, conforme lo establece el Decreto 1072 de 2015, o las disposiciones que la adicionen, modifique o reformen.**

En caso de que el accidente de trabajo mortal lo haya sufrido un trabajador que no se encontraba afiliado al SGRL, y el Ministerio del trabajo haya tenido conocimiento de este evento por medio de un tercero, tiene el deber legal de actuar e iniciar de oficio la correspondiente investigación administrativa laboral. (Ministerio de Trabajo, 2013, p. 134).

El trabajador no afiliado al SGRL tiene derecho a que el empleador 1) realice el pago de las prestaciones económicas que se derivan dependiendo del evento así: a) Subsidio por incapacidad temporal; b) Indemnización por incapacidad permanente parcial; c) Pensión de Invalidez; d) Pensión de sobrevivientes; y, e) Auxilio funerario (Ley 1295 Art. 7, 1994); 2) adicionalmente el empleador se expone a multas sucesivas mensuales de veinte (20) hasta mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), suspensión por 6 meses y hasta cierre del establecimiento, por no aplicar las instrucciones, reglamentos y determinaciones de prevención de riesgos profesionales (Decreto Ley 1562 Art 13, 2012) entre otras, aunado a lo anterior,

[...] corresponde a las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo, de conformidad con el artículo 91 del Decreto-Ley 1295 de 1994, y el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012, o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, imponer las sanciones por incumplimiento de lo dispuesto en dicho capítulo por parte de los

empleadores y Administradoras de Riesgos Laborales. (Decreto 1072 Art 2.2.5.1.56., 2015).

Para mayor ilustración en la Tabla 4 se observa el criterio y razonabilidad para la cuantía de la sanción a los empleadores, conforme al tamaño de las empresas, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 2 de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 2° de la Ley 905 de 2004 y el artículo 51 de la Ley 1111 de 2006 y conforme a lo establecido en los artículos 13 y 30 de la Ley 1562 de 2012.

Tabla 4

Criterios de cuantía para sanción a los empleadores en la República de Colombia Ley 1562 de 2012

Tamaño de empresa	Número de trabajadores	Activos totales en número de SMMLV	Art 13, Inciso 2 Ley 1562 (de 1 a 500 SMMLV)	Art 30, Ley 1562 (de 1 a 1000 SMMLV)	Art 13, inciso 4 de la Ley 1562 (de 20 a 1000 SMMLV)
Valor Multa en SMMLV					
Micro Empresa	Hasta 10	< 500	De 1 hasta 5	De 1 hasta 20	De 20 hasta 24
Pequeña empresa	De 11 a 50	501 a < 5,000	De 6 hasta 20	De 21 hasta 50	De 25 hasta 150
Mediana	De 51 a 200	100,000 A	De 21 hasta	De 51	De 151 hasta

empresa		610,000 UVT	100	hasta 100	400
Gran empresa	De 201 a más	> 610.000 UVT	De 101 hasta 500	De 101 hasta 1000	De 401 hasta 1000

Decreto 472 de 2015, art. 5, derogado por el Decreto 1072 de 2015 art. 2.2.4.11.5.

Igualmente, tenemos que:

La agremiación, asociación, empresa o entidad que afilie de manera irregular a la seguridad social en riesgos laborales será sancionada con multa de hasta cinco mil (5000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, conforme lo establece el art. 2.2.4.2.5.3 del Decreto 1072 de 2015 y las empresas o entidades contratantes con multa de hasta quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes conforme lo establece el art. 13 de la Ley 1562 de 2012” (Resolución 1111 Inc 3, Art. 9, 2017).

Para imponer las sanciones antes indicadas es necesario que el IT realice la “gestión administrativa concreta del poder de policía ejercida dentro de los marcos impuestos por este” (Sociedad Litoplasticos Limitada vs Empresa de Energia de Bogotá, 1995), así mismo, en aquellos eventos en los cuales la autoridad administrativa ejerce su relación directa entre administración y administrado, o destinatario de la actuación, como cuando se limita a expedir una licencia [a] o a la definición de una situación concreta y precisa [b] con la expedición de disposiciones de carácter singular tales como órdenes, mandatos, prohibiciones, etc” (Corte Constitucional sent. C 117, 2006), estas últimas sirven a

manera de ejemplo a manifestaciones de actos administrativos y de acciones policivas, como parte de protección de los trabajadores para mantener el orden público.

Les corresponde a los directores regionales y seccionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social imponer las sanciones establecidas, frente a las cuales opera el recurso de apelación ante el Director Técnico de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Decreto 2150 Art 115, 1995).

b. Adelantar investigación administrativa laboral por el incumplimiento de las obligaciones y deberes de las administradoras de riesgos laborales en materia de salud ocupacional y riesgos laborales.

El área de riesgos laborales se encuentra regulada a través de la Ley 100 de 1993, la Ley 1295 de 1994 modificada por la Ley 1562 del año 2012, la Ley 776 de 2002, la Ley 1438 de 2011, el Decreto Ley 019 de 2012, el Decreto 1637 de 2013, el Decreto 1072 de 2015, la Resolución 1111 de 2017 y demás normas reglamentarias.

La ARL tiene la obligación de realizar los servicios de promoción y previsión. Para desarrollar esta labor, la ley establece los recursos para realizar las actividades para el caso, por lo tanto de las cotizaciones que se hacen al SGRL el 5% son destinadas para programas, campañas y acciones de educación y prevención, asesoría técnica básica, capacitación básica, fomento de estilos de trabajo y de vida saludables, investigación; igualmente el 10% del 92% de las cotizaciones son destinados para, desarrollo de programas regulares de prevención, apoyo, asesoría y desarrollo de campañas en sus empresas afiliadas, crear o implementar mecanismos y acciones para prevenir los daños secundarios y secuelas, diseño y asesoría en la implementación de áreas, puestos de trabajo y demás, asesoría técnica para la realización de estudios evaluativos de higiene ocupacional o industria, así mismo hasta el tres por ciento del total de la cotización se

destina para el Fondo de Riesgos Laborales (Congreso de Colombia, Ley 1562, 2012, art. 11).

Adicionalmente, las ARL tienen por objeto adelantar estudios, campañas y acciones de educación, prevención e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales en todo el territorio nacional y ha personas vulnerables, financiar estudios de investigación que soporten las decisiones que en materia financiera, actuarial o técnica, otorgar un incentivo económico a la prima de un seguro de riesgos laborales como incentivo al ahorro de la población, crear un sistema de información de los riesgos laborales, financiar la realización de actividades de promoción y prevención, adelantar acciones de inspección, vigilancia y control, pago del encargo fiduciario y su auditoría y demás recursos que se deriven de la administración del fondo (Congreso de Colombia, Ley 1562, 2012, art. 12).

Las Administradoras de Riesgos Laborales deberán brindar a las empresas de cincuenta (50) o menos trabajadores asesoría, asistencia y acompañamiento técnico para el diseño e implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, que incluya como mínimo las siguientes actividades: Capacitación para realizar la evaluación inicial del Sistema de Gestión en Seguridad y Salud en el Trabajo, formulación de la política y elaboración del plan anual de trabajo, elaboración de la matriz legal, identificación de peligros, evaluación y valoración de los riesgos según actividad económica, definición de prioridades de intervención, formulación de medidas de control y de protección, prevención, preparación y respuesta ante emergencias, investigación de accidentes, incidentes, enfermedades, medición y evaluación de la gestión” (Resolución 1111 núm. 3, art. 6 del 6.2, 2017)

El incumplimiento de los programas aquí enunciados acarrearán sanciones para el empleador, teniendo en cuenta la gravedad de la infracción entre 20 a 1.000 SMMLV, así mismo podrá ordenar la suspensión de actividades o cierre definitivo de la empresa (Congreso de Colombia, Ley 1562, 2012, art. 13).

Por lo anterior, los IT tienen a su cargo la prevención, promoción y vigilancia, además deben velar por el cumplimiento de las normas referentes a accidentes de trabajo, enfermedades laborales, salud ocupacional y seguridad industrial. Para lograrlo, realizan visitas periódicas y permanentes a las distintas ARL y empresas afiliadas al SGRL, el incumplimiento de las normas acarrea sanciones que serán impuestas en primera instancia por el Director Territorial y su segunda instancia será la Dirección de Riesgos Laborales, al momento de realizar las visitas, deberán procurar observar el entorno laboral, el clima de trabajo y las condiciones laborales de los trabajadores. En estos casos, podrán recibir las quejas de los trabajadores de manera independiente sin presencia de los empleadores o patronos o contratantes.

c. Realizar la inspección y control de los programas de vigilancia epidemiológica, reubicación laboral, programas de salud ocupacional, realización de las evaluaciones médicas ocupacionales de ingreso, periódicas y de retiro y procesos de rehabilitación profesional.

Los programas de vigilancia epidemiológica, reubicación laboral, salud ocupacional, evaluaciones médicas ocupacionales de ingreso, periódicas y de retiro y procesos de rehabilitación profesional, tienen fundamento en el campo de aplicación del Sistema General de Riesgos Laborales, en donde define este concepto como el de salud ocupacional o seguridad y salud en el trabajo (SST), siendo su objeto el “mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo, así como la salud en el trabajo” y los

programas de salud ocupacional o Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), y “consiste en el desarrollo de un proceso lógico y por etapas, basado en la mejora continua de la SST”. Así mismo, en la implementación de los Estándares Mínimos del SG-SST, para lo cual cada empresa o institución debe realizar los ajustes y adecuaciones correspondientes (Ministerio de Trabajo, Res. 1111, 2017).

Es preciso indicar que actualmente la ley de Estándares Mínimos del SG-SST son el conjunto de normas, requisitos y procedimientos de obligatorio cumplimiento, mediante los cuales se establece, registra, verifica y controla el cumplimiento de las condiciones básicas de capacidad tecnológica y científica; de suficiencia patrimonial y financiera; y de capacidad técnico administrativa, indispensables para el funcionamiento, ejercicio y desarrollo de actividades de los empleadores y contratantes en el Sistema General de Riesgos Laborales.

Los Estándares Mínimos son graduables, dinámicos, proporcionados y variables según el número de trabajadores, actividad económica, labor u oficios, que deben ser aplicados durante los próximos 3 años, en donde sus principales actores son todos los trabajadores, contratistas, estudiantes y personas que presten o ejecuten actividades en las sedes, instalaciones o dependencias de las diferentes empresas en relación. (Ministerio de Trabajo, Res. 1111, 2017, arts. 3, 4).

Del mismo modo, los empleadores tienen obligaciones y responsabilidades con sus trabajadores y hacia el SGRL, en donde debe procurar:

- a) el pago total de las cotizaciones de los trabajadores a su servicio; b) Trasladar el monto de las cotizaciones a la entidad administradora de riesgos profesionales correspondiente, dentro de los plazos que para el efecto señale el reglamento; c) Procurar el cuidado integral de la salud de los trabajadores y de los ambientes de

trabajo; d) Programar, ejecutar y controlar el cumplimiento del programa de salud ocupacional de la empresa, y procurar su financiación; e) Notificar a la entidad administradora a la que se encuentre afiliado, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales; f) Registrar ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el comité paritario de salud ocupacional o el vigía ocupacional correspondiente; g) Facilitar los espacios y tiempos para la capacitación de los trabajadores a su cargo en materia de salud ocupacional y para adelantar los programas de promoción y prevención a cargo de las Administradoras de Riesgos Laborales., y h) Informar a la entidad administradora de riesgos profesionales a la que está afiliado, las novedades laborales de sus trabajadores, incluido el nivel de ingreso y sus cambios, las vinculaciones y retiros. Parágrafo 1. Son además obligaciones del empleador las contenidas en las normas de salud ocupacional. Parágrafo 2 Referente al teletrabajo, las obligaciones del empleador en Riesgos Laborales y en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST son las definidas por la normatividad vigente (Congreso de Colombia, Ley 1562, 2012, art. 26).

En este sentido, tanto las ARL como el Ministerio del Trabajo cuentan con una función conjunta, que consiste en la supervisión de las empresas de alto riesgo, función que pueden hacer de forma directa o a través de terceros idóneos, para que se apliquen los Programas de Salud Ocupacional según el Sistema de Garantía de Calidad, los Sistemas de Control de Riesgos Laborales y las Medidas Especiales de Promoción y Prevención (Congreso de Colombia, Ley 1562, 2012, art. 99).

Del mismo modo, las ARL “deben fortalecer las actividades de promoción y prevención en las micro y pequeñas empresas que presentan alta siniestralidad o están clasificadas como de alto riesgo”, contexto en el que el Ministerio del Trabajo debe cumplir con la

función de definir los criterios técnicos para que las ARL cumplan con las actividades en mención. (Congreso de Colombia, Ley 1562, 2012, art. 10)

Ahora bien, para velar por el cumplimiento de las normas de promoción y prevención indicadas anteriormente, el Ministerio del Trabajo debe: i) establecer una comisión permanente y especial de IT., de carácter Nacional quienes pueden de manera conjunta con los Directores Territoriales crear de manera temporal o permanente Subcomisiones Regionales o IT., Delegados teniendo también competencia preferente para conocer de las conciliaciones derivadas en este ámbito; ii) los IT., deben realizar visitas periódicas y permanentes a las ARL y empresas afiliadas al SGRL, estando facultadas para requerirlas. (iii) los IT., deben presentarse al lugar donde existan indicios sobre presuntas irregularidades en el cumplimiento de la norma de riesgos laborales o laboral en donde se detectaron las falencias. (iv) La Dirección General de Inspección debe articular y desarrollar mecanismos para una intervención oportuna de la Unidad de Investigaciones Especiales con el fin que puedan adelantar investigaciones administrativas y sean efectivas hasta su culminación (Congreso de Colombia, Ley 1562, 2012, art. 32).

Resulta importante resaltar que para el bienestar y salud en el trabajo de los empleados, el empleador está en la obligación de realizar evaluaciones: i) Pre-ocupacional o de pre-ingreso; (ii) médicas ocupacionales periódicas (iii) médica post-ocupacional o de egreso y (iv) post-incapacidad o por reintegro (Resolución 2346 art. 3, 2007). Estas deben ser costeadas por el empleador.

Las primeras tres evaluaciones hacen referencia a las necesarias para determinar en qué condiciones de salud se encuentra el trabajador, antes, durante y a la terminación de la relación laboral. Igualmente, la última evaluación se hace para identificar

condiciones de salud que puedan verse agravadas o que puedan interferir en la labor o afectar a terceros, en razón de situaciones particulares.

Encontramos en este tema un punto importante que es la rehabilitación profesional, reubicación y reintegro laboral, observando que el tema se encuentra desarrollado, tanto por la OIT desde el año 1955 con la recomendación núm. 99 sobre la adaptación y la readaptación profesional de los inválidos, en 1983 mediante la recomendación núm. 180 y por el Convenio núm. 159, como en el ordenamiento jurídico colombiano con la protección de los trabajadores que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta (Ley 361, 1997). Para aquellas personas existe la reinstalación al término de la incapacidad, o adaptación, readaptación y fomento en el empleo de personas inválidas obligación que tiene el empleador para con sus trabajadores en el marco del programa de medicina laboral de la empresa. (Congreso de Colombia, Ley 776, 2012).

Así, como ocurre en los anteriores títulos, el incumplimiento de estas obligaciones acarrea sanciones por la gravedad de la infracción las cuales pueden ser económicas o con suspensión o cierre de la empresa.

d. Verificar el cumplimiento de las responsabilidades de los empleadores en cuanto a la identificación, evaluación, prevención, intervención y monitoreo permanente de la exposición a los factores de riesgo químico, biológico, físico, ergonómico, ambientales, psicosociales y de seguridad en el trabajo.

En concordancia con la expedición de los Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, toda empresa o contratante debe presentar como mínimo; (i) Las actividades concretas que desarrollar; (ii) Las personas responsables de cada una de las actividades de mejora; (iii) El plazo determinado para su cumplimiento; (iv) Los diferentes recursos administrativos y financieros; (v) Fundamentos y soportes de

la efectividad de las acciones y actividades para subsanar y prevenir que se presenten en el futuro hechos o situaciones que afecten el bienestar y salud de los trabajadores o personas que prestan servicios en las empresas” (Resolución 1111 art. 13 Ministerio del Trabajo, 2017).

Para la responsabilidad de los empleadores hacia los trabajadores, podemos indicar que se repiten las obligaciones indicadas con anterioridad, como son los estipulados en el artículo 1º de la Ley 1562 de 2012, en los literales a), d) del artículo 2º del Decreto-Ley 1295 de 1994 y en los literales c), d), e), g), h) del artículo 21 ibídem, con el mínimo de actividades preventivas para las empresas de alto riesgos que manipule o trabajen con sustancias tóxicas o cancerígenas o con agentes causantes de enfermedades incluidas en la tabla de enfermedades laborales. También se deben tener en cuenta los convenios internacionales de la OIT al respecto.

En consecuencia, el empleador debe “Procurar el cuidado integral de la salud de los trabajadores y de los ambientes de trabajo” (Ministerio de Gobierno, Decreto Ley 1295, 1994).

e. Adelantar investigación administrativo-laboral por el incumplimiento a las disposiciones sobre vivienda, higiene y seguridad de los establecimientos de trabajo y campamentos.

La finalidad para dar aplicación al presente título por parte del IT es netamente preventiva frente a las enfermedades y accidentes laborales, por cuanto debe optimizar condiciones de higiene y bienestar de los trabajadores en sus diferentes actividades (Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1998, 2005, pp. 70, 166).

El IT tiene a cargo una función preventiva en el ámbito de los estándares mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, con el fin de mejorar este sistema. Esta función se activa cuando, por parte del IT., se detecte cualquier incumplimiento en las normas establecidas para este ámbito, pudiendo ordenar las acciones correctivas tendientes a superar situaciones irregulares, dando un plazo determinado con el fin de subsanar definitivamente las situaciones detectadas (Ministerio de Trabajo, Res.1111, 2017, art. 14).

El IT, en ejercicio de sus funciones de Inspección de vigilancia y control (IVC)., debe detectar las infracciones que el empleador cometa, frente a las disposiciones contenidas en la norma del SGRL y SG-SST, esta función podrá realizarse a petición del trabajador, de oficio o a solicitud de otra autoridad pública.

Adicionalmente, el IT tiene la obligación de llamar la atención del empleador, a través de los dictámenes pertinentes, en función de plazos y compromisos, iniciando así su *competencia coactiva o de Policía Administrativa*.

En caso de que el empleador persista en infringir las normas del SGRL y SG-SST, el IT deberá utilizar las herramientas que ampliamente se han desarrollado en este capítulo como son las contenidas en el CST, Convenios de la OIT, Decreto ley 1295 de 1994, Ley 1562 de 2012 y Resolución 1111 de 2017, entre otras.

Por lo anterior, advirtiéndose que la potestad para declarar derechos individuales y resolver controversias es del juez laboral, para el cumplimiento de las normas laborales en materia de riesgos laborales el IT podrá iniciar, de oficio o a petición de cualquier persona, las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria, conforme lo indica el inciso segundo del artículo 47 del CPACA, para aplicar ante la vulneración de las

disposiciones laborales y sociales, medidas sancionatorias administrativas (CPACA, 2011).

2.3.3. Limitaciones a las facultades administrativas y jurisdiccionales de los Inspectores del Trabajo, Ley 1610 de 2013.

Una vez analizada la Ley 1610 de 2013, por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral, se puede observar que los IT, no resarcen los derechos laborales de los trabajadores, por cuanto las medidas establecidas en la ley finalmente no resuelven el conflicto económico al que se ve enfrentado el trabajador.

Como se ha visto, la función policiva laboral en cabeza del IT, no supe la función jurisdiccional de los Jueces Laborales, razón por la cual no define conflictos jurídicos o económicos inter-partes atribuyendo o negando a cualquiera de los sujetos enfrentados derechos o prerrogativas,

La diferencia entre una providencia que aplica o no sanciones de policía laboral y una sentencia judicial sobre el mismo tema, es esencial, pues mientras la primera simplemente impone o no una sanción y sus efectos son de naturaleza administrativa, sin hacer a tránsito a cosa juzgada, la segunda profiere condenas o no y sus efectos son de cosa juzgada (Consejo de Estado, 2011)

Como ya se ha expuesto, el Ministerio de Trabajo únicamente se ocupa en imponer las sanciones establecidas en el art 91 del Decreto 1295 de 1994 y sus modificaciones de la Ley 1562 de 2012. El vacío legal que existe en las funciones del IT., frente al

resarcimiento de los Derechos de los Trabajadores de escasos recursos, ha conllevado que los empleadores no cumplan cabalmente las disposiciones SGRL y SG-SST.

Esto hace que los poderes de los IT, en los casos en que un empleador ha incumplido la norma, se limiten a establecer responsabilidades administrativas y sanciones de la misma índole, sin que se subsane el incumplimiento de parte del empleador de manera efectiva frente al trabajador agraviado, e imponiéndole a este último, una carga que no puede acarrear por sus circunstancias económicas. Así, la carga del incumplimiento del empleador se le traslada al trabajador, lo que transgrede la equidad y los derechos fundamentales del trabajador.

Parte II. Propuesta

3. Capítulo III. Fundamentación teórico-jurídica y discusión sobre la actividad de la Administración del Trabajo para Personas en situación de debilidad manifiesta

En el presente capítulo se evidencian las herramientas teóricas y constitucionales que posibilitan el otorgamiento real de facultades oficiosas al IT, para adelantar procesos de responsabilidad objetiva, así como la viabilidad de la materialización y protección de los derechos constitucionales de las personas en situación de debilidad manifiesta, en el marco de los Riesgos Laborales en Colombia, a través del cumplimiento de las funciones del IT.

En este sentido, y con el fin de fundamentar jurídicamente nuestra propuesta, procederemos a enunciar, definir y analizar las herramientas de carácter constitucional, nacionales e internacionales, con que el Estado colombiano cuenta en la actualidad, para aplicarlas al caso en concreto.

3.1. Fundamento teórico

3.1. Mandatos de Optimización y Derechos Sociales

Para entrar en la teoría de los mandatos de optimización, es necesario aludir a su precursor, el jurista alemán Robert Alexy, quien en 1995, a través de su obra *teoría de los derechos fundamentales*, desarrolló el concepto, definiéndolos como “[aquellas] normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes”, en cambio, las reglas “contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctico y jurídicamente posible”, por lo tanto “toda norma es o bien una regla o un principio” (p. 87). Es decir que Alexy cambia el carácter primigenio con que los derechos fundamentales fueron pensados en el momento de su disposición jurídica.

Según Ross (1930), los principios se soportan en cuatro características, a saber: (i) Gradualidad: pues los principios ordenan que algo se realice “en la mayor medida posible”; (ii) Optimización: Afirmar que el cumplimiento de los principios debe tener lugar “en la mayor medida posible”; y (iii) Deber ser ideal: El mandato de optimización que incorporan los principios cobra sentido desde la perspectiva de un *deber ser ideal* (*ideales Sollen*) que marca el horizonte normativo al que debe tender su aplicación, pero en cuya formulación aún no han sido consideradas las circunstancias fácticas (posibilidades reales) y jurídicas (presencia de otras normas en colisión) que condicionan su aplicación; y (iv) Carácter *prima facie*: Es decir, el mandato que incorporan los principios no es definitivo sino sólo *prima facie* (p. 217).

Así, sólo alcanzan a ser mandatos definitivos una vez que, consideradas todas las circunstancias, se establece la medida ordenada de su satisfacción en cada caso,

mediante la aplicación de la máxima de proporcionalidad. No obstante, la cualidad *prima facie* no es exclusiva de los principios, pues también las reglas pueden llegar a perder de su carácter definitivo y adoptar un carácter *prima facie*, si bien diferente al de los principios, pues el de aquellas tendría una mayor fuerza derivada, no sólo del principio sustancial que fundamenta la regla, sino del respaldo que les confiere el *principio formal* que ordena seguir las determinaciones normativas impuestas por una autoridad legítima (p. 98).

Aunado a lo anterior, la respuesta al desamparo al que se exponen los derechos fundamentales concebidos como principios, consiste en afirmar la prevalencia *prima facie* de los derechos individuales sobre los bienes colectivos, expresada en una carga de la argumentación a favor de los primeros. Ella corresponde, para el caso de los derechos de libertad, a la fórmula *in dubio pro libertate* (Alexy, 2004, p. 207), pero que extendida a los derechos de prestación y de igualdad podría expresarse en un genérico *in dubio pro derechos*, según el cual, planteada una colisión entre un derecho individual y un bien colectivo, toda duda o empate entre razones igualmente buenas se resuelve a favor del derecho individual (Lopera, 2004, p. 217).

De este modo, es preciso afirmar que:

“...los derechos fundamentales pueden operar en el razonamiento como mandatos de optimización, y que ello no depende sino de una convención interpretativa en virtud de la cual fijamos el alcance que queremos dar a los derechos, permite darnos cuenta que su fuerza descansa, en definitiva, en la estima que los ciudadanos tienen de sus libertades (Lopera, 2004, p. 243).

Acudiendo al concepto de Alexy (1995), podemos afirmar que los derechos humanos son derechos subjetivos a los que se suma una pretensión de universalidad. Aunado a ello, Alexy añade otras cuatro características a la definición de derechos humanos: individualidad, moralidad, abstracción y prioridad. De modo que la humanidad es la real destinataria de los derechos humanos, tanto individual como socialmente. (Arango, 2017)

Hay que aclarar que, en un principio, lo que hoy son mandatos constitucionales, no contaban con criterios de reconocimiento ante la sociedad, pues simplemente eran una mera aspiración. Sin embargo, con el paso del tiempo, fueron cobrando fuerza y ahora son reconocidos como derechos fundamentales. Es por la misma necesidad histórica de su cumplimiento que han sido reconocidos internacionalmente a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), específicamente en los artículos 22 a 26, así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). (Arango, 2017, p. 47).

Entre los teóricos del derecho estaba la discusión de si los derechos sociales eran un deber moral (Kant, 2002, p. 332), o si debían reconocerse como bienes jurídicos (León, 1901 - 2009, p. 95).

En esa época, lo que se pretendía era proteger a los pobres o desvalidos y se discutía si el alivio de esta condición era un deber individual o un deber de la sociedad. Fue así como a través de las revoluciones de los trabajadores, como la revolución industrial, se lograron beneficios en la parte laboral, social, económica y tecnológica, pero solo hasta después del siglo XX los derechos sociales adoptaron en el constitucionalismo de la postguerra de la segunda guerra mundial, la forma de normas objetivas, directivas o

disposiciones dirigidas al legislador para el aseguramiento de finalidades u objetivos sociales (Böckenförde, 1992, pp. 152 - 155).

En el ámbito latinoamericano, fueron reconocidos los derechos sociales en un status jurídico equivalente a los derechos de libertad, a través de sucesivas reformas constitucionales, como en Uruguay (1967), Chile (1980) Brasil (1988); Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Venezuela (1999), Ecuador (2008), Bolivia (2009). En Europa Oriental se reconocen implícitamente derechos sociales fundamentales.

Es preciso indicar que, para hablar de los derechos sociales, debemos referir obligatoriamente los derechos fundamentales; pues es allí donde podemos establecer la protección de los derechos a toda la población del territorio nacional, lo que se entiende como la defensa de derechos de manera colectiva, pero cuya aplicación normalmente se realiza de manera individual a través de una herramienta tan valiosa como es, para el caso colombiano, la acción de tutela.

Como derechos fundamentales el Estado colombiano tiene, entre otros, los consagrados en el Título I, Capítulo I de la Constitución Política, entre los cuales yacen: la protección a la vida, a no ser maltratado en todas sus dimensiones, a la libertad, a no ser esclavizado a la libre expresión, a la honra, a la paz, a presentar peticiones respetuosas, al trabajo, de escoger su profesión u oficio, de una instrucción, a un debido proceso, entre otros (Constitución Política, 1991, arts. 1-41).

Así mismo, existen los Derechos Sociales, Económicos y Culturales (DESC), en el título II de la Constitución Política, entre los que se encuentran la protección a la familia, la

igualdad de derecho y oportunidades entre la mujer y el hombre -igualdad de género-, y la protección de los derechos fundamentales de los niños y los adolescentes.

Allí también están el derecho a la seguridad social integral, como también la necesidad de un estatuto de trabajo con los principios mínimos constitucionalmente establecidos con son: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad todas, etc., (Constitución Política, 1992, arts. 42-77)

En virtud del desarrollo teórico de los principios constitucionales a lo largo de la historia, es necesario entender que la adquisición de nuevos poderes hacia los IT se fundamenta en la protección de derechos fundamentales para un bien colectivo que, simultáneamente, al momento de definir cada caso en concreto, se estaría protegiendo un derecho individual. Es allí en donde cobraría fuerza lo expuesto en la investigación, así como el uso y aplicación de los mandatos de optimización, de los principios y de los análisis teóricos.

3.2. De las personas en estado de debilidad manifiesta -

Fundamento jurídico-constitucional

3.2.1. De los trabajadores en estado de debilidad manifiesta en Colombia.

El enfoque que le hemos dado al presente trabajo de investigación, por tratarse de las funciones del IT en relación con el cumplimiento de las normas en materia de Riesgos Laborales, se encuentra en el contexto del fenómeno de la estabilidad laboral reforzada y en las personas en estado de debilidad manifiesta; especialmente en los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos que establece el Art. 47 de la constitución política de Colombia.

En relación a la estabilidad laboral,

Está adquiere el carácter de reforzada y por tanto de derecho fundamental en las situaciones en que su titular es un sujeto de especial protección constitucional, debido a su vulnerabilidad, o porque pertenece a un grupo poblacional que ha sido tradicionalmente discriminado o marginado (Art.13 Inciso 2º C. P.). En tal sentido, el texto constitucional señaló algunos casos de sujetos que merecen la especial protección del Estado, como sucede, con los niños (Art. 44 C.P.), las madres cabeza de familia (Art. 43 C.P.), los adultos mayores (Art. 46 C.P.) y los disminuidos físicos, sensoriales además de psíquicos (Art. 47 C.P.). La Sala resalta que esta clasificación no es un impedimento para que en desarrollo de los mandatos superiores se adopten medidas de protección en favor de otros grupos poblacionales o individuos que así lo requieren. (Corte Constitucional de Colombia, T 447, 2013).

Respecto a las personas en estado de debilidad manifiesta, es posible encontrar disposición constitucional y legal al respecto en nuestra Constitución Política (1991) en los siguientes términos:

Colombia es un Estado social de derecho, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general [art. 1]; Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, así mismo, el Estado protege especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sanciona los abusos o maltratos que contra ellas se cometan [art. 13]; Principios mínimos fundamentales del estatuto del trabajo, (i) Igualdad de oportunidades para los trabajadores; (ii) remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; (iii) estabilidad en el empleo;(iv) irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; (v) facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; (vi) situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; (vii) primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; (viii) garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; (ix) protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad (inc. 1 art. 53); por lo tanto, es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud (art. 54).

Adicionalmente, en la legislación colombiana encontramos la Ley 361 de 1997, que en su articulado desarrolla el tratamiento a las personas que se encuentran en condición de debilidad manifiesta. Para efectos de la investigación en desarrollo, haré referencia al artículo 26 de la Ley, que versa:

ARTÍCULO 26. NO DISCRIMINACIÓN A PERSONA EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD. En ningún caso la discapacidad de una persona, podrá ser motivo para obstaculizar una vinculación laboral, a menos que dicha discapacidad sea claramente demostrada como incompatible e insuperable en el cargo que se va a desempeñar. Así mismo, ninguna persona en situación de discapacidad podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su discapacidad, salvo que medie autorización de la oficina de Trabajo.

[...]

No obstante, quienes fueren despedidos o su contrato terminado por razón de su discapacidad, sin el cumplimiento del requisito previsto en el inciso anterior, tendrán derecho a una indemnización equivalente a ciento ochenta (180) días del salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o aclaren” (Congreso de Colombia, Ley 361, 1997)

Por otro lado, la posición de las Cortes Constitucional y Suprema de Justicia difieren en sus pronunciamientos con relación a las personas que se encuentran en estado de debilidad manifiesta en el caso de los disminuidos físicos, que sin contar con una calificación de pérdida de capacidad laboral, logren la protección mediante el mecanismo de la acción de tutela, ésta solo será transitoria por cuanto al momento de presentarse

ante el Juez Natural que es el Juez Ordinario Laboral, la protección conseguida se irá al traste, sino llega a demostrar las exigencias descritas por la Corte Suprema de Justicia.

La incertidumbre jurídica a la que se enfrenta el trabajador disminuido físicamente salta a la vista, con la diferencia que asumen la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia en sus pronunciamientos.

La Corte Suprema de Justicia es más exigente y la persona que considere encontrarse en estado de debilidad manifiesta debe contar con una calificación de pérdida de capacidad laboral de por lo menos el 15% que debe ser acreditada por la Junta de Calificación de Invalidez, igualmente el empleador debe conocer de ese estado de salud y adicional debe demostrar que su despido es con ocasión a su estado de salud, para así lograr que la balanza en el conflicto se incline a su favor. (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Sentencia del 15 de julio de 2008. Radicado 32532 MP. Elsy del Pilar Cuello Calderón).

La Corte Suprema de Justicia propone en sus sentencias que cuando medie un contrato de término fijo, y éste es terminado por expiración del plazo pactado, es porque la voluntad de las partes así quedo estipulada desde la suscripción del mismo, por lo que si una persona se encontrara en estado de debilidad manifiesta y su contrato fuera terminado con las consideraciones antes descritas es legal, sin embargo la única persona que tiene un mínimo de protección, es aquella que por encontrarse en estado de embarazo o en fuero de maternidad, su vinculación se debe extender hasta la fecha en que venza el término de la licencia de maternidad.

La diferencias entre los pronunciamientos entre la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia con relación a las personas que se encuentran en estado de

debilidad manifiesta en el caso de los disminuidos físicos, que sin contar con una calificación de pérdida de capacidad laboral, logren la protección mediante el mecanismo de la acción de tutela, ésta solo será transitoria por cuanto al momento de presentarse ante el juez natural que es el Juez Ordinario Laboral, la protección conseguida se irá al traste, sino llega a demostrar las exigencias descritas por la Corte Suprema de Justicia.

El último pronunciamiento de la Corte Constitucional hace referencia a la Unificación Jurisprudencial en materia de Derecho a la estabilidad ocupacional reforzada de personas en situación de discapacidad física, sensorial y psíquica mediante sentencia SU-049 del 2 de Febrero de 2017, en donde recopila y analiza varias sentencias de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, concluyendo que la exigencia de autorización de la Oficina de Trabajo para la terminación de contratos de prestación de servicios de personas en circunstancias de debilidad manifiesta, se ajusta a las funciones previstas en la Ley 1610 de 2013 *‘por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral’*, y en la Constitución. La Ley 1610 de 2013 prevé que los inspectores del trabajo y la seguridad social tienen la función de conocer *“de los asuntos individuales y colectivos del sector privado”*, sin supeditarlas a las relaciones de trabajo dependiente (art 1). Además, sostiene que, en el desempeño de sus funciones, los inspectores se regirán por la Constitución Política y los Convenios Internacionales sobre Derecho del Trabajo (art 2). Por su parte, la Constitución establece que el trabajo *“en todas sus modalidades”* goza de la especial protección del Estado (art 25).

En cuanto a uno de los últimos pronunciamientos por la Corte Suprema de Justicia, Sentencia SL1360-2018 Radicación N° 53394 páginas 22 a 25, se observa que su ratio decidendi propone que el trabajador tiene la carga de la prueba en cuanto a demostrar la

situación de discapacidad; el empleador tiene la carga de la prueba de demostrar una justa causa para la extinción del vínculo laboral y el Ministerio del trabajo debe velar por que el empleador *haya agotado diligentemente las etapas de rehabilitación integral, readaptación, reinserción y reubicación laboral de los trabajadores con discapacidad* para otorgar la autorización de despido, en el entendido que *la discapacidad sea un obstáculo insuperable para laborar.*

3.2.2. De la Convención sobre los derechos de las personas en estado de debilidad manifiesta

En Colombia, las personas en estado de debilidad manifiesta se encuentran especialmente protegidas por el Estado, no solo de acuerdo a los preceptos constitucionales y legales, sino de conformidad con el Bloque de Constitucional. En 2009, el Estado colombiano ratificó la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, junto con los 99 países hasta el momento habían firmado la Convención, comprometiéndose a tomar acciones concretas para asegurar la igualdad de derechos y oportunidades para las personas con discapacidad.

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo fue aprobada el 13 de diciembre de 2006. En ella, se impone a los Estados “la obligación de abstenerse de cualquier medida que prive a las personas con discapacidad del reconocimiento de su capacidad jurídica [...] y el deber de garantizar que los particulares no interfieran con el ejercicio de la capacidad jurídica de los mismos”. (Corte Constitucional. Sentencia C-182 de 2016).

Según el Convenio, las personas con discapacidad tienen derecho al ejercicio de sus derechos fundamentales, entre los cuales se encuentran: el acceso a la justicia (art. 13), libertad e integridad personal (art. 14), integridad personal (arts. 15, 16 y 17), libertad de desplazamiento y nacionalidad (art. 18), libertad de expresión, opinión y acceso a la información (art. 21), derecho al respeto del hogar y la familia (art. 23), derecho a la participación política, cultural y deportiva (arts. 29 y 30), y consagra la protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas en situación de discapacidad. (ONU, Convenio sobre las personas con discapacidad, 2006).

Es decir, que las personas en estado de debilidad manifiesta cuentan con una protección sumamente importante, pues, a partir de que el Estado colombiano signa dicho convenio, y en relación con los derechos de las personas en situación de discapacidad, si bien ya hacían parte del bloque de constitucional, por estar contenidos en la Carta política, son nuevamente elevados al rango constitucional, con el plus de su protección internacional, considerando el carácter vinculante que tienen los convenios que tratan sobre derechos humanos, como instrumentos internacionales. Al respecto, mediante su Sentencia C-182 de 2016, la Corte Constitucional manifiesta que:

Este marco internacional indica que, con el fin de proteger plenamente sus derechos, los Estados deben proporcionar “*salvaguardias*” que garanticen que el ejercicio de la capacidad jurídica corresponde a la voluntad y a las preferencias de la persona en situación de discapacidad. Estas salvaguardias² deben ser medidas adecuadas, efectivas y proporcionales, además de estar sometidas a la revisión periódica de un órgano judicial imparcial³ (Corte Constitucional, Sentencia C- 182 de 2016).

² En relación con las salvaguardias, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su Observación General N°1 ha indicado que su objetivo principal debe ser “*garantizar el respeto de los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona. Para lograrlo, las salvaguardias deben proporcionar protección contra los abusos, en igualdad de condiciones con las demás personas*” (párrafo 20); El Comité se preocupa particularmente por la posibilidad que exista influencia indebida sobre las personas con discapacidad. “*Se considera que hay influencia indebida cuando la calidad de la interacción entre la persona que presta el apoyo y la que lo recibe presenta señales de miedo, agresión, amenaza, engaño o manipulación. Las salvaguardias para el ejercicio de la capacidad jurídica deben incluir la protección contra la influencia indebida; sin embargo, la protección debe respetar los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, incluido el derecho a asumir riesgos y a cometer errores*”.

³ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Artículo 12. En su numeral 4 establece: “*Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas*”.

En virtud de ello, otorgar facultades oficiosas para promover acciones de responsabilidad objetiva a los Inspectores de Trabajo garantizaría la materialización del derecho a la igualdad, derecho al acceso a la justicia, derecho a la salud y al trabajo digno, entre otros de los que las personas en situación de discapacidad son acreedoras. No es posible garantizar estos derechos si no hay un trato diferencial justificado, pues actualmente estas personas, que constitucionalmente son más débiles que el resto de la sociedad, tienen que someterse a procedimientos inhumanos en relación a sus capacidades y teniendo en cuenta que es el proceso que debe seguir una persona en la plenitud de sus facultades y con capacidad económica mayor.

En este caso, el mismo goce real de los derechos constitucionales del individuo es el que le garantiza el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales y la toma de decisiones en relación a ellos. Esto, por supuesto está estrechamente relacionado con el derecho de dignidad humana, pues primero, la no aplicación del principio de *igualdad para los iguales* es la que, en su aplicación, no hacer esa diferenciación es lo que realmente deviene en la transgresión de derechos; y segundo, es de ver que la garantía de un derecho fundamental no es una opción si materialmente no es viable.

3.3. Igualdad material, o real y efectiva – Fundamento

Constitucional

Con la Constitución de 1991, se le asignó a la Corte Constitucional el desarrollo, implementación y optimización de los principios consagrados en la Carta Magna a través de su jurisprudencia. Esto, con el fin de aportar una interpretación holística a los problemas sociales que, si bien están reglamentados, a partir de la mera normatividad no es fácticamente posible tener en cuenta factores específicos de la realidad social.

De este modo, y para efectos de esta investigación, se hace necesario desarrollar el concepto del principio de *igualdad* a partir de la interpretación de la Corte Constitucional colombiana, entendiendo que se hace necesario establecer los lineamientos fácticos y jurídicos a través de los cuales se pretende argumentar que, en efecto, es jurídicamente viable y socialmente importante otorgar facultades extraordinarias a los IT para proteger los derechos de las personas en estado de debilidad manifiesta en Colombia.

Como primera medida, diremos que el derecho a la igualdad tiene fundamento en los artículos, 2 y 13 de la Constitución Política, y en el ámbito internacional prevalecen en el orden interno de conformidad con el artículo 93 de nuestra Constitución así; (i) los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁴ (ii) artículo 3 del

⁴ Artículo 2: Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. //2. Además no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa la persona (...). En el artículo 7º, la Declaración señala que: “Art. 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta declaración”. Esa declaración fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵; (iii) artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶; (iv) la Declaración Americana de los Derechos y Deberes de la Persona⁷; (v) los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸; (vi) artículo 5 de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial⁹ y (vii) la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁰, entre otros.

La Corte Constitucional ha desarrollado el concepto a partir del artículo 13 de la Carta colombiana, que consagra las dos facetas generales de la igualdad. De un lado, se halla la igualdad formal, que conlleva el derecho a ser tratado y protegido, así como a ver limitada la libertad por los mismos estatutos legales o disposiciones a los que son

⁵ Artículo 3: “Los Estados parte en el presente pacto se comprometen a asegurar a los hombres y mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente pacto”. El Pacto entró en vigor para Colombia el 23 de marzo de 1976. Ley 74 de 1968.

⁶ Artículo 24: Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (...)” Entró en vigor para Colombia el 23 de marzo de 1976. Ley 74 de 1968.

⁷ Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, 1948.

⁸ Entró en vigor para Colombia el 18 de julio de 1978. Estos artículos hacen alusión a la obligación de los estados de respetar los derechos y libertades consagrados en la Convención, sin discriminación alguna y a asegurar la igualdad en la aplicación de la ley para todas las personas, respectivamente; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en materia de igualdad en el trabajo, remuneración, no discriminación por embarazo, etc.

⁹ En ese artículo se obliga a los Estados parte a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y garantizar el derecho de todas las personas a la igualdad ante la ley, sin distinción alguna. Entró en vigor para Colombia el 2 de octubre de 1981 en virtud de la ley 22 de 1981.

¹⁰ Ley 1346 de 2009, (julio 31) Diario Oficial No. 47.427 de 31 de julio de 2009 “Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006”. Esta Corporación, declaró la constitucionalidad de esta ley aprobatoria y del tratado, el cual fue ratificado por Colombia el 10 de mayo de 2011, en la sentencia C-293 de 2010.

sometidas todas las personas sin diferenciación alguna. (Corte Constitucional. A – 355 de 2010. Párr. 11. 2)

Una segunda faceta, que reconoce las condiciones diferenciales de existencia entre distintos grupos sociales, se manifiesta a través de la denominada “igualdad material”. Como lo prescriben los incisos segundo y tercero del artículo 13 superior, el Estado colombiano debe adoptar medidas promocionales y dar un trato especial – de carácter favorable–, a las personas y grupos vulnerables o a los sujetos en condición de debilidad manifiesta. Esta visión social del Estado, refleja una organización política comprometida con la satisfacción de ciertas condiciones y derechos materiales, que reconoce las desigualdades que se presentan en la realidad, y frente a las cuales es necesario adoptar medidas especiales para su superación con el fin de garantizar un punto de partida equitativo entre los ciudadanos.¹¹(Corte Constitucional. Sentencia C-220 de 2017, párr. 4.3.)

Esta sentencia es el producto de un largo recorrido de la Corte en sus interpretaciones. Para aterrizar un poco el principio de igualdad, traemos a colación la Sentencia T-230 de 1994, con el Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, en donde la Corte interpretó el principio en relación con el principio de proporcionalidad. En ella, estudió el control de constitucionalidad del Artículo 40, literal b, de la Ley 48 de 1993. La Corte realiza su interpretación del derecho a la igualdad y deriva el principio de proporcionalidad estableciéndolo como requisito para garantizar el primero, teniendo en cuenta los siguientes requisitos:

¹¹ Al respecto, Sentencias T-340 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), SU-388 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), SU-389 de 2005 (M.P. Jaime Araújo Rentería); y C-371 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

la carga argumentativa está inclinada en favor de la igualdad, pues en todo caso la carga de la prueba pesa sobre quien pretende el establecimiento de un trato diferenciado [...] quien establece o pretende establecer un trato discriminatorio, debe justificarlo y el núcleo del principio de igualdad queda establecido en términos de la razón suficiente que justifique el trato desigual¹²

Por otro lado, la Corte considera necesario estudiar los criterios de razonabilidad para posteriormente aplicarlos en tratos de desigualdad. Al tomarse como base la teoría jurídica alemana, se puede ver cómo el criterio de razonabilidad puede ser efectivamente aplicado, si se concreta con un principio más específico, como lo es el de proporcionalidad.

En este sentido, más adelante la Corte define que el concepto de proporcionalidad está compuesto por tres criterios:

- (i) La adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido;
- (ii) La necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin (esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios), y (iii) la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes. (Corte Constitucional. Sentencia C- 022 de 1996).

Más adelante, con la Sentencia T 662 de 2017, en donde se estudió el caso en que la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, Caquetá

¹² El problema queda concentrado, entonces, en la justificación del trato desigual. El análisis de esta justificación ha sido decantado por la Corte Constitucional mediante la aplicación de un “test de razonabilidad” Sentencia T-230/94. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

negó la transcripción de una sentencia con fundamento en que el inciso 5 del artículo 46 del CPT, prohíbe la reproducción por escrito de las grabaciones. Sin embargo, en este caso en concreto, el actor no había podido tener conocimiento de la diligencia celebrada por tener una discapacidad auditiva.

Para dirimir el conflicto, la Corte Constitucional tiene en cuenta el espíritu de la norma - inciso 5, artículo 46 del CPT – que se fundamenta en impulsar la cultura de la oralidad para lograr principios como la concentración, inmediación y celeridad. Sin embargo, al vislumbrar la posible afectación de otros principios, como el acceso a la justicia y el derecho a la igualdad, se hace necesario realizar lo que la Corte llama *juicio de necesidad*.

Para ese caso, hay que partir de dos posibles alternativas: o se transcriben las audiencias o se prohíbe tal transcripción. La Corte entonces aplica el *juicio de proporcionalidad en sentido estricto*, “entendiendo que la aplicación irrestricta de la prohibición de reproducción, en el asunto bajo examen, termina imposibilitando la garantía del acceso a la justicia, en términos de inclusión, en favor del accionante”. Es decir, se hace indispensable realizar un juicio de proporcionalidad enfrentando los principios en juego, con el fin de flexibilizar alguno de ellos para garantizar el de mayor prevalencia, como lo son el principio de igualdad y el de acceso a la justicia.

Este último principio lo encontramos estatuido en el artículo 229 de la Constitución Política colombiana; y en el ámbito internacional, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 25, pero especialmente en lo que refiere a las

personas con discapacidad, en el artículo 21 de la ley 1618 de 2013¹³, en concordancia con el artículo 13 de la Ley 1346 de 2009.¹⁴

En la misma sentencia, la Corte se refiere al derecho constitucional de acceso a la justicia, ampliándolo a partir de la mera enunciación de la carta y extendiendo su interpretación al concepto de *acceso a la justicia material*. En esta línea, la Corte clarifica que:

El acceso a la justicia no se satisface con la sola posibilidad de acudir a un proceso judicial en calidad de parte, pues es indispensable que, en el caso de las personas con discapacidad, se hagan los ajustes razonables, con miras a facilitar y permitir que, en igualdad de condiciones con las demás personas, puedan utilizar de forma autónoma y directa los instrumentos que el ordenamiento jurídico proporciona para proteger sus derechos, formular pretensiones, interponer recursos, etc. (Corte Constitucional, Sentencia T- 662 de 2017)

Así, el alcance de la garantía de los derechos laborales protegidos constitucionalmente debe ser materializado teniendo en cuenta el mandato constitucional (los tratados internacionales, el Bloque de Constitucionalidad y la jurisprudencia constitucional). Es tan así que en sus pronunciamientos, la Corte ha manifestado que el propósito del Estado a través de los gobiernos de turno debe ser el de garantizar el derecho a la igualdad entre sus gobernados, y el de aplicar una justicia social acorde a los principios laborales consagrados tanto en nuestra carta magna como en el CST y la OIT. Estos principios a los que se refiere son (i) Dignidad; (ii) Solidaridad; (iii) Igualdad de

¹³ “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”.

¹⁴ Que aprueba la convención internacional de los derechos de las personas con discapacidad.

oportunidades; (iv) El principio de irrenunciabilidad de los beneficios laborales; (v) Favorabilidad; (vi) Primacía de la realidad; (vii) La Estabilidad Laboral.

Es por eso que se hace necesario hablar de una igualdad material, que solo se logra con la aplicación del principio de proporcionalidad.

El concepto de proporcionalidad comprende tres conceptos parciales: la adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, la necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin (esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios), y la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes.

En el caso concreto del principio de igualdad, el concepto de proporcionalidad significa, por tanto, que un trato desigual no vulnera ese principio sólo si se demuestra que es (i) adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido; (ii) necesario, es decir, que no existe un medio menos oneroso, en términos del sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin; y (iii) proporcionado, esto es, que el trato desigual no sacrifica valores y principios (dentro de los cuales se encuentra el principio de igualdad) que tengan un mayor peso que el principio que se quiere satisfacer mediante dicho trato. (Corte Constitucional. Sentencia C- 022 de 1996).

Esta ponderación es necesaria para proteger a los individuos en condición de discapacidad y en estado de debilidad manifiesta, que son socialmente los menos

favorecidos. Al respecto, podríamos preguntarnos ¿cuál es el criterio relevante para establecer un trato desigual? o, en otras palabras, ¿es razonable la justificación ofrecida para el establecimiento de un trato desigual? Si tenemos en cuenta los requisitos establecidos por la Corte, aterrizándolos para el caso en concreto, resultaría lo siguiente:

- 1 Darle las facultades oficiosas para promover acciones de responsabilidad objetiva en el Sistema General de Riesgos Laborales a los IT significaría la protección de varios principios. El primero de ellos, el derecho a la igualdad material, con la que se busca que las relaciones sean menos desiguales y se garantiza teniendo en cuenta las condiciones económicas y sociales de un individuo. En este caso, lo que se busca proteger es el derecho a la igualdad material de las personas en situación de discapacidad de escasos recursos, en relación con el principio del acceso a la justicia, ambos, fines constitucionalmente válidos, especialmente cuando se trata de sujetos de especial protección. Ello, porque de no garantizarse de esa forma, se les estaría sometiendo a un procedimiento largo, dispendioso y para el cual muchas veces no tienen los recursos y por consiguiente, el acceso al mismo. Otorgar esta facultad al IT significaría garantizar no solo estos principios, sino además los principios de concentración y de economía procesal, en la medida en que no hay que volver a las actuaciones ya consumadas para iniciar un trámite que, en el fondo, tiene la misma naturaleza.
- 2 Es necesario teniendo en cuenta que, contrario a lo que muchas ponderaciones de principios implican, dar estas facultades al IT sería más económico para la justicia de lo que en la actualidad es, pues a partir del inicio de un solo trámite (el administrativo) es que deviene el segundo (el laboral). Es decir, que el material probatorio del IT sería el que se tendría en cuenta para el proceso especial laboral,

ahorrando las etapas procesales preliminares de recolección de elementos materiales probatorios de un proceso ordinario laboral, pues en vía administrativa, dicha etapa ya estaría consumada. En este caso, garantizar el derecho a la igualdad material en relación con el acceso a la justicia no tendría en su contrapeso otros principios; al contrario, garantizaría otros más que, además, están en cabeza del Estado, esto es, el fin sería la garantía material de todos los principios mencionados.

3. Según la Corte, “no todo trato diferente es reprochable desde el punto de vista constitucional. Un trato diferente basado en razones constitucionalmente legítimas es también legítimo, y un trato diferente que no se apoye en esas razones debe considerarse discriminatorio y, por lo tanto, prohibido” (Sentencia C-022 de 1996). Para el caso objeto de análisis, el trato desigual no arriesgaría la garantía de los derechos de quienes no podrían iniciar el proceso laboral de forma especial a través de un IT, *contrario censu*, su aplicación sí garantizaría el acceso a la justicia de otras personas a quienes, por motivos económicos, sociales y médicos, sí se les dificulta, y muchas veces se les imposibilita, hacer cumplir sus derechos laborales y de SGRL. Adicionalmente, quienes podrían iniciar esta acción serían sujetos especiales, de especial protección constitucional, cuyos requisitos son 1. Ser un ciudadano de escasos recursos, y 2. Encontrarse en situación de discapacidad.

3.4. La Comisión de Expertos de la OIT como herramienta internacional y la Inspección del Trabajo

La Comisión de Expertos de la OIT fue creada en 1926, cuya función principal es examinar el número de memorias de los gobiernos sobre los convenios ratificados. En el cumplimiento de dicha función, ellos deben emitir dos tipos de comentarios: observaciones y solicitudes directas.

La comisiones de expertos no tienen por objeto imponer un sistema uniforme de inspección del trabajo, sino tan sólo sentar los principios de organización y funcionamiento que deben cimentar la inspección del trabajo en cuanto institución encargada, por una parte, de velar por el efectivo cumplimiento de la legislación relativa a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores y, por la otra, de contribuir a que esa legislación evolucione en consonancia con los mercados nacionales e internacionales del trabajo.

En el Informe III de la OIT, la comisión de expertos sostiene que los inspectores del trabajo desempeñan un papel fundamental en la puesta en práctica de las recomendaciones de la OIT en materia de seguridad y de salud en el trabajo; y dada su facultad de entrar libremente en los centros de trabajo y en vista de las relaciones privilegiadas que pueden mantener con los empleadores y los trabajadores, son potencialmente los funcionarios públicos que en mejores condiciones se encuentran para detectar situaciones en las que pueda ser necesario recurrir a soluciones jurídicas con objeto de obtener mayor protección en el trabajo. Pese a que en los convenios no se indica cómo los inspectores han de cumplir su función de informar a las autoridades competentes, los informes que sobre las medidas correctivas adoptadas por las

autoridades competentes pueden revestir la forma de textos de carácter reglamentario (resoluciones, instrucciones, circulares) destinados a completar o aclarar la legislación existente, o de proyectos de ley destinados a subsanar algún vacío jurídico más importante.

Las funciones asignadas por los instrumentos a la inspección del trabajo concurren a un único y mismo objetivo: La aplicación y la mejora de la legislación relativa a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión. Además de las misiones de control, las consistentes en proporcionar información y prestar asesoramiento técnico, o en poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no contemplen específicamente las disposiciones legales existentes, son misiones complementarias que contribuyen a la consecución de ese mismo fin. Únicamente deberá confiarse una misión adicional a los inspectores del trabajo siempre que no pueda entorpecer el ejercicio de sus funciones principales con la autoridad y la imparcialidad necesarias. (OIT. Informe III, Parte B1, pág. 50).

Así, la competencia de la inspección del trabajo obedece más a disposiciones legislativas de alcance general, como los códigos del trabajo, las leyes generales del trabajo, las leyes sobre relaciones profesionales y, más recientemente, las leyes sobre la igualdad y las leyes antidiscriminatorias completadas con disposiciones reglamentarias sobre la organización, el funcionamiento o las atribuciones de los órganos del sistema de administración del trabajo. El estatuto de la inspección puede venir a determinar con mayor precisión los ámbitos de competencia de los inspectores del trabajo. No obstante, la delimitación exacta del ámbito de competencia de la inspección del trabajo suele

requerir el examen de todo un conjunto de textos de carácter y alcance diferentes, de los que se desprende una serie de exclusiones.

Una modalidad de cooperación que ya se ha implementado en países como Noruega, es la elaboración de políticas en materia de inspección del trabajo, como la aportada por los centros de estudios en los ámbitos de las ciencias sociales y el medio ambiente. Allí, se han creado institutos de investigación especialmente para definir las prioridades de la inspección del trabajo.

Eso es posible gracias a una base de datos creada conjuntamente por la Dirección de Seguridad Eléctrica y Contra Incendios, el Organismo de Salud y Seguridad Industriales y la Autoridad de Control de la Contaminación se coordinan racionalmente sus respectivas actividades. Además, los servicios de inspección del trabajo y los centros de trabajo y vida de los condados mantienen una cooperación estrecha en los planos regional y local con la perspectiva de emprender medidas conjuntas. (OIT, Informe 1B, 2005, pág. 50).

En este contexto, no cabe duda de la necesidad de aumentar la protección de los trabajadores, lo cual requiere a su vez un reconocimiento específico de las responsabilidades más complejas de la inspección del trabajo y de la necesidad de definir el alcance de las necesidades de los trabajadores, el mandato y las prioridades. Es también fundamental que la inspección sea fuerte e imparcial, esté informada, adecuadamente dotada de recursos, organizada y dirigida y capaz de adaptarse a los cambios y capacitada para cumplir con su cometido.

El establecimiento de una cooperación interinstitucional y de una colaboración multilateral, como en Noruega, y de acuerdo a como lo sostiene la OIT:

Debería ser inherente a la propia noción de sistema de administración. Esto es, conforme al planteamiento sistémico de toda función que apunte a lograr un todo que sea mayor que la suma de sus partes, la eficacia de la inspección del trabajo dependerá en buena medida de su capacidad para funcionar en interacción con el entorno socioeconómico en cuyo seno se ejerce. (OIT, Informe III, Parte 1B, pág. 57)

El cumplimiento de ello requiere medidas tendentes a desarrollar mecanismos y entidades de cooperación con todos los agentes públicos y privados y con los interlocutores sociales o sus organizaciones representativas. Por otro lado, resulta indispensable la designación de una autoridad central de inspección del trabajo que garantice la coordinación de las actividades de los servicios situados bajo su control con miras a un objetivo definido.

Por otro lado, resultaría también útil el respaldo de la policía para cumplir algunas misiones de inspección. En algunos países, se debe encomendar a la policía en primer lugar sobre los hechos referentes a la salud y la seguridad en el ámbito laboral. Cuando se dan a conocer rápidamente a los servicios competentes de la inspección del trabajo, esos hechos pueden motivar la adopción de medidas de inspección, apropiadas y eficaces. Ahora bien, en muchos países en desarrollo es imposible, por la rigurosa separación que existe entre las distintas instituciones y por la inexistencia de mecanismos adecuados de cooperación en los diferentes planos jerárquicos.

En conclusión, la inspección del trabajo tiene el potencial de cobrar un protagonismo aún mayor, garantizando la protección de los hombres y de las mujeres trabajadores de todos los sectores y a todos los planos, velando por el cumplimiento en el ámbito nacional de la legislación laboral nacional, y, por último, afianzando y fortaleciendo el sistema de control internacional. Además, un sistema eficaz de inspección del trabajo a

escala nacional, llevado a cabo por inspectores formados profesionalmente, dotados de los medios adecuados, que cuenten con la capacitación idónea y que sean independientes de toda influencia externa improcedentes, serían ideales, tanto en beneficio de los empleadores como de los trabajadores. Una inspección del trabajo sólida y eficaz ofrece no sólo mejor protección, sino también mejor prevención y mayor productividad en el trabajo, para beneficio general.

Por último, el riesgo laboral no puede ser ajeno a las contingencias sociales que ubican a las personas con menos recursos en peores condiciones para enfrentar el infortunio, en tanto que los más fuertes económicamente tienen mejores condiciones para superar el riesgo, puesto que este es inversamente proporcional al nivel de satisfacción de necesidades. De allí que la distribución de riesgos sospechosa (raza, sexo, condición social) es inaceptable, porque contraría la universalidad de la seguridad social, por lo que debería insistirse más en la necesidad de prevenir los riesgos, antes que en fijar estándares admisibles.

4. Capítulo IV. Cómo Lograr que los IT cuenten con facultades de Poder Oficioso para promover Acciones de Responsabilidad Objetiva en el SGRL

Las experiencias que tienen países en Sur América como Bolivia y Brasil, y en Europa como es el caso de España, que cuentan con funciones oficiosas en cabeza de sus IT para resarcir los derechos laborales de los trabajadores, nos dan un claro ejemplo de que es factible que en nuestro país se tomen las medidas necesarias para hacer cumplir las normas en materia de riesgos laborales y poder devolver la confianza de los trabajadores hacia los IT.

En el caso de Brasil, términos como la *lista sucia* o los procedimientos de oficio en donde el trabajador se puede hacer parte sin tener el poder dispositivo del proceso, en Bolivia con el procedimiento especial que desarrolla el procedimiento por infracción de la Ley Social del Código Procesal del Trabajo y en España, son hallazgos que pueden servir en nuestra legislación.

4.1. Procedimiento Especial del IT

De acuerdo al análisis realizado durante esta investigación, considero que es fundamental y viable el robustecimiento de la función del IT mediante la creación de una norma, para darle sentido a labor netamente garantista hacia la población vulnerable en condición de discapacidad y de escasos recursos que se encuentren inmersos en conflictos de en el SGRL, teniendo como base las experiencias obtenidas en esta investigación sobre los países Bolivia, Brasil y España, así como los fundamentos de administración del trabajo establecidos por la OIT, y ofreciendo la posibilidad de velar por los derechos de las personas menos favorecidas de este país.

Los elementos que se deben establecer para el desarrollo de atribuciones legales en cabeza del IT deben tener como base un avance normativo en el área laboral; es claro que desde la Constitución Política del año 1991 se está a la espera de que la Rama Legislativa se pronuncie sobre la creación de un estatuto del trabajo, en donde se adopten derechos fundamentales como los consagrados en el artículo 53 de la Constitución.

Adicionalmente, y como ya lo ha indicado la Corte Constitucional, el IT no puede juzgar ni adelantar procesos sumarios, razón por la cual debería contar con poderes tipo Fiscalía, evento en el que no habría conflicto alguno con lo establecido en el numeral 4 del Artículo 116 de la CP. Es decir, constitucional y legalmente es absolutamente viable crear una norma que reglamente atribuciones excepcionales a los IT para adelantar actuaciones que garanticen los derechos de SGRL de los trabajadores en situación de debilidad manifiesta.

Esta norma debe contener una misión complementaria en cabeza del IT, teniendo en cuenta, en el caso en concreto, el acceso a la información y a los elementos probatorios de los que tiene el IT a su disposición, recolectados con el fin de imponer una sanción. El aprovechamiento de la disposición de primera mano de dichos elementos, para la garantía de derechos fundamentales individuales de sujetos de especial protección, garantizan incluso los principios de inmediación y de economía procesal. Así, el procedimiento a seguir para dicha garantía de derechos ciertos individuales sería la acción especial por violación a los derechos del SGRL y solo procedería, si la debilidad del accionante es manifiesta se encuentra en estado de pobreza, lo que debe estar claramente demostrado con la prueba pre-constituida por el IT.

Una vez agotado el procedimiento administrativo, con o sin multa al empleador, el IT deberá determinar si existe vulneración de los derechos objetivos del trabajador por su empleador en el SGRL, para dar inicio al procedimiento especial ante los jueces laborales, teniendo en cuenta la institución de la prescripción¹⁵ de los derechos laborales, apoyándonos en procedimientos que existen y adecuándolos a este tipo de procesos.

En el supuesto del desarrollo e implementación del procedimiento, el IT presentará la demanda¹⁶ ante el juez laboral del circuito, quien avocará conocimiento y una vez cumplidos los requisitos exigidos admitirá la demanda y ordenará notificar¹⁷ al demandado. Una vez notificado, se deberá programar audiencia para dentro de los 10 días siguientes, con el fin de llevar a cabo audiencia de *trámite y juzgamiento*.¹⁸

¹⁵ Conforme lo establece el art. 151 del CPL y art. 488 del CST, en donde los derechos laborales prescriben en 3 años desde la fecha de su exigibilidad.

¹⁶ La que deberá cumplir con los requisitos del artículo 25 C.P.L.

¹⁷ Conforme lo establece el artículo 29 del C.P.L., notificación personal

¹⁸ Conforme lo establece el artículo 72 del C.P.L.,

Como ya se encuentra pre-constituida la prueba por el IT, el procedimiento a seguir sería el estatuido para el procedimiento laboral especial, que ya existe, teniendo en cuenta que este procedimiento es apropiado para las exigencias del trámite oficioso, por la duración del proceso en primera y segunda instancia, con una única audiencia y por la protección de los derechos procesales, como el de contradicción, con el fin de evitar dilaciones en su trámite.

En el desarrollo de la audiencia, se agotarían las siguientes etapas: (i) contestación de la demanda por parte del demandado; (ii) conciliación; (iii) decisión de excepciones previas; (iv) saneamiento; (v) fijación del litigio; (vi) práctica de pruebas en caso de que se necesite escuchar interrogatorio de parte y testimonios; (vii) se cerrará el debate probatorio y (viii) se tomará decisión de fondo que ponga fin al litigio; en segunda instancia se dará el trámite correspondiente, establecido en el artículo 82 y ss del C.P.L.

Con el fin de garantizar el derecho a la contradicción, este proceso sería de doble instancia, razón por la cual la parte vencida tendría la posibilidad de interponer el recurso de apelación que se deberá proponer en la misma audiencia y se sustentaría inmediatamente, recurso que el juez concedería en el efecto suspensivo (como actualmente ocurre. Esto, con la finalidad de garantizar el principio de doble instancia, y de evitar transgredir cualquier principio fundamental o procesal.

Así mismo, una vez se obtenga decisión ejecutoriada, se deberá contar con una estadística especial con el fin de identificar las personas naturales o jurídicas que han vulnerado los derechos de los trabajadores en el SGRL; esto, para establecer sanciones futuras en caso de renuencia o de continua infracción de los derechos laborales, lo que además garantizaría el principio de no repetición en una actuación contraria a derecho.

4.1.1. Función Coercitiva, Policiva – Judicial tipo Fiscalía.

Atribuciones legales inquisitivas del IT

Es necesario aclarar, además, que el IT ya cuenta con facultades coercitivas y policivas, *pero de manera administrativa*, como se encuentra establecido en el literal b del numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1610 de 2013; sin embargo, las facultades inquisitivas tipo Fiscalía endurecerían esas atribuciones, con el fin de representar a los trabajadores de escasos recursos para iniciar demandas a favor de ellos.

En el marco de lo expuesto, se debe considerar: (i) Que los derechos laborales mínimos fundamentales se encuentran estatuidos en el artículo 53 de la CP; (ii) Que los IT cuentan con funciones administrativas, que se encuentran en el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1610 de 2013; (iii) Que Colombia ha ratificado los convenios N° 81 y 129 de la OIT, que hacen referencia a la inspección del trabajo; (iv) Que a través del Decreto 1295 de 1994, modificado por la Ley 1562 de 2012, se estableció el SGRL; (v) Que es necesario ampliar las facultades del IT en el SGRL, con el fin de otorgarle poderes tipo fiscalía con el fin de resarcir los derechos de los trabajadores.

Respecto al ámbito de aplicación de la implementación de la función judicial tipo fiscalía, la misma debe cubrir a todos los empleadores y trabajadores públicos y privados que estén vinculados bajo cualquier modalidad de contratación, llámese por empleo público, prestación de servicios, contrato laboral (verbal o por escrito), relaciones de trabajo asociado y demás.

El objeto de la función sería otorgar funciones a los IT tipo fiscalía, con el fin de iniciar demandas de oficio a favor de los trabajadores de escasos recursos, cuando concurren acciones por parte de su empleador en la vulneración de los derechos objetivos

consagrados en el SGRL, con el fin de resarcir los derechos a los trabajadores vinculados mediante cualquier tipo de contratación indicado en el campo de aplicación.

4.1.2. Incidencia en Materia de Riesgos Laborales – Obtención de Evidencia Probatoria.

El mejor desempeño atribuible al IT en la labor de implementar la facultad oficiosa descrita en presente trabajo de investigación, es fundamentalmente la recolección de evidencia probatoria para demostrar el perjuicio económico al que se enfrenta el trabajador. La recolección del material probatorio incide en una causa lícita y atribuible al IT, teniendo en cuenta que las funciones que desarrolla actualmente -de prevención y Función Coactiva o de Policía Administrativa-, son las adecuadas para la obtención de evidencia probatoria.

Es de vital importancia la labor que realiza el IT antes, durante y después de la exposición a los factores de un riesgo químico, biológico, físico, ergonómico, ambiental, psicosocial y de seguridad en el trabajo de un trabajador; por lo tanto, debe verificarse el cumplimiento de los empleadores en cuanto a la identificación evaluación prevención, intervención y monitoreo permanente, conforme a la función de investigación administrativa que posee (Ministerio de Trabajo, 2013, p. 227).

Al Ministerio del Trabajo, a través de los IT, se le encomendó la vigilancia de las disposiciones sociales (Congreso de Colombia, CST, 1950, art. 17), en el marco de la cual debe realizar funciones como: (i) Adelantar investigación administrativa laboral por la ocurrencia de accidentes de trabajo mortales, conforme lo establece el Decreto 1072 de 2015 o la disposición que lo adicione, modifique o reforme; (ii) Adelantar investigación administrativo laboral por el incumplimiento de las obligaciones y deberes de las administradoras de riesgos laborales en materia de salud ocupacional y riesgos laborales; (iii) Realizar la inspección y control de los programas de vigilancia

epidemiológica, reubicación laboral, programas de salud ocupacional, realización de las evaluaciones médicas ocupacionales de ingreso, periódicas y de retiro, así como de los procesos de rehabilitación profesional; (iv) Verificar el cumplimiento de las responsabilidades de los empleadores en cuanto a la identificación, evaluación, prevención, intervención y monitoreo permanente de la exposición a los factores de riesgo químico, biológico, físico, ergonómico, ambientales, psicosociales y de seguridad en el trabajo; y (vi) Adelantar investigación administrativo laboral por el incumplimiento a las disposiciones sobre vivienda, higiene y seguridad en los establecimientos de trabajo y campamentos.

De este modo, el procedimiento propuesto para iniciar el poder oficioso del IT para presentar demandas a favor de los trabajadores de escasos recursos para resarcir sus derechos en el SGRL, empezaría cuando en el trámite del proceso administrativo sancionatorio el IT observe que existe pruebas con las que se demuestre la afectación o desconocimiento del empleador hacia el trabajador de los derechos objetivos el SGRL.

Así, es necesaria la creación de un solo expediente para organizar los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación (Ley 1437 CPACA art. 36, 2011). Sin embargo, existen documentos con reserva legal por mandato de la Constitución y la ley, y a pesar de que “todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la Ley” (Arboleda Perdomo, 2011), ninguna autoridad puede tomar decisiones secretas y el procedimiento para su adopción debe ser conocido por la ciudadanía y por los posibles afectados. Con el fin de no vulnerar los derechos a la publicidad que tiene todos los actos administrativos, se debe hacer un cuaderno separado.

El IT cuenta con una facultad potestativa de iniciar averiguaciones preliminares con el objeto de establecer si existen o no méritos para adelantar un proceso sancionatorio, para identificar a los presuntos responsables de esta o conseguir elementos de juicio que permitan efectuar una orden clara, precisa y circunstanciada. (Ministerio de Trabajo, 2013, pág. 65).

Aunque no se establezca un término para adelantar las averiguaciones preliminares, se deberá tener en cuenta un término no mayor de 10 días hábiles para decretar el auto de formulación de cargos, contando para ello los elementos probatorios que soporten la decisión (Congreso de Colombia, Ley 1610, 2013).

De tal modo, si no se llegase a considerar la procedencia de formular cargos, se ordenaría el cierre de la investigación y se procedería a su archivo; en cambio, si luego de la investigación adelantada existen méritos suficientes para dar inicio al procedimiento sancionatorio, sería necesario comunicar al interesado o denunciado con el fin de que tenga derecho a un debido proceso. (Congreso de Colombia, Ley 1437, 2011, art. 43)

Respecto al auto de formulación de cargos, el mismo es un acto administrativo y debe señalar: (i) Los hechos que lo originan, (ii) las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, (iii) las disposiciones presuntamente vulneradas y (iv) las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto debe ser notificado a los interesados personalmente. (Ministerio de Trabajo, 2013, p. 68).

Conforme a los convenios internacionales de la OIT, específicamente los Acuerdos 81 y 129, el IT podría recolectar las siguientes pruebas:

c) para proceder a cualquier prueba, investigación o examen que consideren necesario para cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente y, en particular: (i) para interrogar, solo o ante testigos, al empleador o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales; (ii) para exigir la presentación de libros, registros u otros documentos que la legislación nacional relativa a las condiciones de trabajo ordene llevar, a fin de comprobar que están de conformidad con las disposiciones legales, y para obtener copias o extractos de los mismos; (iii) para requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales; (iv) para tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, con el propósito de analizarlos, siempre que se notifique al empleador o a su representante que las sustancias o los materiales han sido tomados o sacados con dicho propósito” (OIT, Convenio no. 81, 1947).

Así mismo, el IT podría recolectar pruebas como: (i) Declaración de parte; (ii) Confesión extrajudicial; (iii) Declaración de terceros o testimonio; (iv) Documental; (v) Visita de inspección; (vi) Dictamen pericial (vii) Indicios y; Cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento de la autoridad de inspección (Congreso de Colombia, Ley 1562, 2012, art.165).

El periodo probatorio debe tener en cuenta criterios la valoración de la prueba bajo la sana crítica, las reglas de la experiencia, la lógica, etc., para alcanzar el correspondiente grado de convicción (Parra Quijano, 1998, pp. 111 y 112), y así establecer el inicio del periodo probatorio mediante el acto administrativo que debe contener: (i) La individualización de la persona natural o jurídica a sancionar; (ii) El

análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción; (iii) Las normas infringidas con los hechos probados y (iv) La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.

El periodo probatorio deberá iniciar con auto de trámite contra el cual no procedería recurso alguno, y con fines de garantizar el principio de publicidad que tienen los actos que desarrolle el IT, se deberá comunicar al investigado, y se deberá motivar el auto cuando se considere el rechazo de la práctica, por ser ilícitas por violatorias de derechos fundamentales, las notoriamente impertinentes o irrelevantes, por no tener relación con los hechos del proceso, las inconducentes por no ser idóneas para probar un determinado hecho y las manifiestamente superfluas o inútiles; todo esto, de conformidad con lo ya establecido en la Ley. (Congreso de Colombia, Ley 1564, 2012, art. 168).

Finalmente, se constituiría una etapa de cierre con los alegatos respectivos para que el investigado los presente en un término no superior a 3 días hábiles, posterior al auto que declara concluido el debate probatorio, de conformidad con la Ley 1610 de 2013 (art. 10).

Dentro de los 30 días siguientes a la presentación de los alegatos, el IT debería adoptar la decisión definitiva para poner fin a la actuación administrativa, bien sea la exoneración de responsabilidad, ordenando el archivo del expediente; o la sanción, en caso de hallar la responsabilidad administrativa (Congreso de Colombia, Ley 1437, 2011, art. 49).

Como consecuencia de todo ello, en caso de observar o hallar la responsabilidad administrativa se deberá sancionar al investigado conforme a los criterios de

graduación de multas (Congreso de Colombia, Ley 1610, 2013, art. 12), o la orden de suspensión de actividades o el cierre definitivo de una empresa (arts. 8 y 11), o las especiales en riesgos laborales, (Congreso de Colombia, Ley 1562, 2012, art. 13), que adoptan criterios a la grave violación de los derechos humanos de los y las trabajadores, como son:

- (i) Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados;
- (ii) Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero;
- (iii) Reincidencia en la comisión de la infracción;
- (iv) Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión;
- (v) Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos;
- (vi) Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes;
- (vii) Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente;
- (viii) Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas y;
- (ix) Grave violación a los Derechos Humanos de las y los trabajadores (Congreso de Colombia, Ley 1437, 2011, art.50).

La decisión adoptada por el IT sería notificada al interesado de forma personal (Ley 1437, art. 67), debiendo entregar copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación (Ministerio de Trabajo, 2013, p. 73).

En caso de no poderse realizar la notificación personal del acto administrativo (decisión), la comunicación se deberá realizar por el medio más eficaz bien sea, vía

telefonía, por fax, o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal (Ministerio de Trabajo, 2013, p. 73).

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicaría en la página web de la Entidad y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso. En el expediente se dejaría constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedaría surtida la notificación personal (Ministerio de Trabajo, 2013, p. 73).

Contra la decisión adoptada en el auto administrativo, procederían los recursos de reposición, apelación y queja, los que se deberían interponer dentro los 10 días siguientes a la notificación según sea el caso, con el fin de que el afectado busque la modificación, adición o revocación de la decisión (Ley 1437, 2011, arts. 74 a 82).

Una vez resueltos los recursos, conforme a las peticiones planteadas y las pruebas allegadas o decretadas de oficio dentro del término establecido, el IT proferirá la decisión que en legal forma corresponda.

Para efectivizar el poder oficioso en cabeza de los IT, desarrollado en la presente investigación, debe existir una etapa procesal adicional, que es: una vez culminado el proceso administrativo sancionatorio, y con todo el expediente administrativo que contiene el acervo probatorio que pueda servir al demandante en un conflicto en la jurisdicción laboral, para el resarcimientos de sus derecho en el SGRL, el IT estaría en la

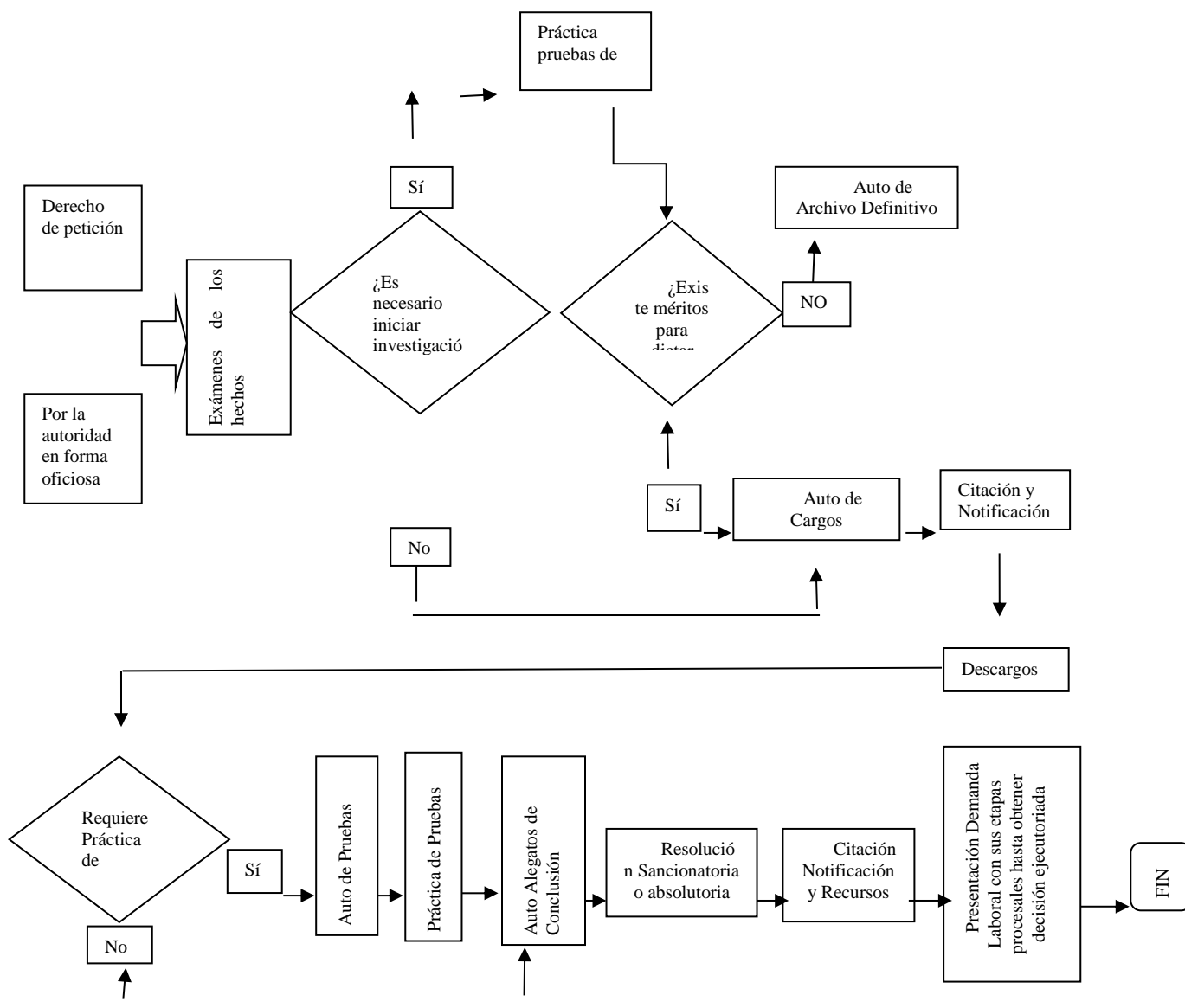
obligación de realizar el escrito de demanda para poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional y así garantizar el acceso a la administración de justicia.

Además, del escrito de demanda el IT ofrecería la asesoría y acompañamiento del trabajador de escasos recursos, en el trámite del proceso laboral, para que pueda acudir a las audiencias e intervenir activamente en ellas pudiendo llegar a acuerdos conciliatorios, presentar recursos, y las demás facultades inherentes para el cabal cumplimiento de esta función.

A continuación, nos permitimos ilustrar el procedimiento administrativo al que se le adicionarían las facultades oficiosas al IT, como garante del cumplimiento de las normas laborales del SGRL y P.

Gráfico 1.

Procedimiento Administrativo sancionatorio ley 1437 de 2011, Gráfica o diagrama de flujo, proceso sancionatorio e inicio proceso laboral.



Conclusiones

El Estado colombiano, como garantista de derechos fundamentales, y por medio del poder legislativo, ha creado un sinnúmero de normas en materia laboral y de Seguridad Social, como el Decreto 1295 de 1994, la Ley 1562 de 2012 y la Resolución 1111 de 2017 (Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo); sin embargo, ninguna de ellas resarce los derechos de los trabajadores en situaciones de accidente de trabajo y enfermedades profesionales.

En el Estado colombiano, a pesar de que los IT tienen la función de vigilancia y control del cumplimiento de las normas de carácter laboral y de SS, en realidad son unos simples espectadores frente a la problemática suscitada entre el trabajador y el empleador al finalizar una relación laboral, pues sus acciones son limitadas toda vez que teniendo la facultad de sancionar a los infractores de las normas, y a sabiendas de que se han transgredido los derechos del trabajador, no pueden ir más allá de una sanción, dejando desprotegido al trabajador, que: (i) es la parte débil de la relación, y (ii) no cuenta con los recursos necesarios para incoar una acción en la defensa de sus derechos laborales y de SGRL.

Los convenios de la OIT, establecen los principios generales y aportan un marco esencial y universal para el estatus, las estructuras y las funciones de la inspección del trabajo. Corresponde a las autoridades colombianas evaluar las necesidades y determinar las prioridades y los principales ámbitos de acción, considerando las circunstancias nacionales y teniendo debidamente en cuenta los principios y los derechos fundamentales en el trabajo establecidos en la Declaración de la OIT.

La Corte Constitucional protege los derechos fundamentales de las personas en estado de debilidad manifiesta sin importar; (i) Que no tengan una calificación de pérdida de capacidad laboral y la clase de vínculo laboral o prestacionales que se haya pactado con el empleador; (ii) lo que se debe probar es que su salud les impide o dificulta sustancialmente el desempeño de sus labores en las condiciones regulares; sin embargo, en relación con los IT, no existe un desarrollo legal que determine un procedimiento encaminado a garantizar tales derechos de manera efectiva.

En cambio la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral, exige algunos requisitos para considerar a una persona en debilidad manifiesta como: (i) No toda persona con discapacidad goza de la protección a la estabilidad contenida en el artículo 26 de la Ley 361; (ii) la persona debe contar por lo menos con una limitación “moderada”, que corresponde a la pérdida de la capacidad laboral entre el 15% y el 25%, (iii) que el empleador conozca de dicho estado de salud; (iv) que termine la relación laboral “por razón de su limitación física” y sin previa autorización del Ministerio de la Protección Social”; y (v) en materia de contratos de trabajo a término fijo, la única persona que cuenta con un mínimo de protección son las mujeres embarazadas, las demás personas se entiende por terminado el contrato por expiración del plazo pactado.

La incertidumbre jurídica a la que se enfrenta el trabajador disminuido físicamente salta a la vista, con la diferencia que asumen la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia en sus pronunciamientos, pues conforme a este estudio, es posible establecer que la Constitución, la Ley, y los pronunciamientos de cada una de las cortes difieren en la materia, lo que no permite establecer una garantía cierta frente al trabajador en materia de Riesgos Laborales.

Si bien los IT cuentan con funciones de protección y mejoramiento de las leyes laborales, estas resultan insuficientes para el resarcimiento de los derechos de los trabajadores en el SGRL; dotando a los IT con poderes oficiosos de presentar demandas ante la jurisdicción, existe la posibilidad que se protejan los derechos laborales, se resarzan los derechos de los trabajadores y se mejore el mercado laboral en todas sus modalidades.

Entre los resultados de esta investigación, resalto la viabilidad fáctica, jurídica y constitucional de otorgar poderes oficiosos para adelantar procesos de responsabilidad objetiva en materia laboral, teniendo en cuenta, la protección de los derechos en materia de Riesgos Laborales de las personas en estado de debilidad manifiesta, aplicando un trato diferencial a dichos sujetos, evitándoles el dispendioso proceso que en la actualidad existe, para garantizar su efectiva protección.

Una alternativa para implementar la facultad oficiosa de los IT sería solicitando una cooperación técnica a los estados miembros de la OIT, con el fin de que asesoren y apoyen técnicamente en las políticas programas y planes específicos de los temas laborales que le competan y así empezar con una clara política de orientación, que proporcione cimientos firmes para la reforma legislativa, las bases para nuevas estructuras y sistemas, y la canalización para nuevos planes operativos que pongan énfasis en el desempeño y el servicio.

Resulta esencial contar con personal calificado para poder llevar a cabo todas las funciones que requiere una Administración del Trabajo y una Inspección del Trabajo modernas y eficaces. Ese personal debe tener la capacidad de cumplir las labores asignadas, y contar con independencia respecto a indebidas influencias externas.

Para poder hacer cumplir las normas laborales se necesitan medios coercitivos alternos como la *lista sucia*, implementada en Brasil, con el fin de identificar las personas naturales y jurídicas que han sido denunciadas por violación a los derechos laborales y del SGRL, y luego de examinar la suma de denuncias por estos actos con su debida comprobación, se realice un bloqueo por parte del Estado para no realizar ninguna actividad comercial.

Una de las prácticas que se deben tener en cuenta con las experiencias de los IT en España son los llamados *equipos especializados en trabajo no declarado*, quienes se ayudan con otras entidades del Estado para poder llegar a las zonas más aisladas de su país, y quienes deben trasladarse por grandes extensiones de terreno durante varios días y meses, teniendo en cuenta los lugares a los que deben dirigirse, razón por la cual los Inspectores del trabajo ya no se encuentran detrás de un escritorio cumpliendo con una jornada laboral para desempeñar su labor, sino que se encuentran en lugares remotos garantizando efectivamente los derechos laborales y de SS de los trabajadores, y haciendo cumplir las normas laborales y de SS.

Una de las finalidades de la inclusión de un eventual nuevo poder en cabeza de los IT, es demostrar a la sociedad, que los trabajadores de escasos recursos no se encuentran desprotegidos y que con las buenas prácticas de la labor de inspección de trabajo, se pueden garantizar simultáneamente el cumplimiento de la normatividad laboral y en SGRL y los derechos fundamentales de los trabajadores en materia laboral y de Seguridad Social, que en principio es la labor fundamental del IT.

Referencias Bibliográficas

Casale, G. (s.f.). La Inspección del Trabajo lo que es y lo que hacen. En C. Giuseppe, *¿Como y dónde se creó la Inspección del Trabajo*. Ginebra, Suiza: OIT.

Pires, R. (2008). Como hacer realidad la ley de métodos y logros de la inspección del trabajo Brasileña. *Revista Internacional del Trabajo vol. 147* , 140-200.

Ley de Procedimiento Laboral art. 146, art. 146 (Real Decreto Legislativo 2 España 7 de abril de 1995).

Ley de Procedimiento Laboral art. 148.2, art. 148.2 (Real Decreto Legislativo 2 España 7 de abril de 1995).

O.I.T Estado Plurinacional Bolivia. (28 de 06 de 2017). <http://www.ilo.org>. Obtenido de <http://www.ilo.org>: http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/@ed_dialogue/@lab_admin/documents/presentation/wcms_150303.pdf.

C.P.L. art. 230 Bolivia, art 230 (DL 16896 República Plurinacional de Bolivia 25 de julio de 1979).

Ley 1437 de 2011, Art. 3 (Diario oficial 47956 18 de enero de 2011).

Carretero, P. A. (21 de marzo de 2017). *El principio de Economía Procesal en lo Contencioso Administrativo*. Obtenido de dialnet.unirioja.es:
[file:///C:/Users/PATRICIA/Downloads/Dialnet-](file:///C:/Users/PATRICIA/Downloads/Dialnet-ElPrincipioDeEconomiaProcesalEnLoContenciosoadmini-2111224.pdf)

[ElPrincipioDeEconomiaProcesalEnLoContenciosoadmini-2111224.pdf](file:///C:/Users/PATRICIA/Downloads/Dialnet-ElPrincipioDeEconomiaProcesalEnLoContenciosoadmini-2111224.pdf)

C.S.T. Decreto 2663, art 17 (Diario Oficial 27407 5 de agosto de 1950).

C.S.T. Decreto 2663, Art. 485 (Diario Oficial 27407 5 de agosto de 1950).

C.S.T. Art. 486 y Ley 1610 , Art. 486 (Diario Oficial 48661 2 de enero de 2013).

Decreto Ley 4108 (Diario Oficial No. 48241 2 de noviembre de 2011).

Ministerio de Trabajo. (2013). Manual del Inspector del Trabajo y de la Seguridad Social. En C. J. Muriel, *Manual del Inspector del Trabajo y de la Seguridad Social* (pág. 400). Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.

Jueguen, M. C. (2016 de marzo de 2016). *the answer company, Thomson Reuters*.

Obtenido de <http://thomsonreuterslatam.com>: <http://thomsonreuterslatam.com>

C.S.T. art. 13, art. 13 (Diario Oficial 27407 19 de Septiembre de 1990).

Constitución Política art. 53, Art. 53 (Gaceta Constitucional 116 20 de julio de 1991).

OIT Convenios 151 Y 154, 151 Y 154 (OIT 8 de diciembre de 2000).

Constiución Política art 25, 48 y 53, art 25, 48 y 53 (Gaceta Constitucional 116 20 de julio de 1991).

Ley 100 (Diario OficialL 41148 23 de diciembre de 1993).

Decreto Ley 1295 (Diario oficial 41405 24 de junio de 1994).

Ley 1562 (Diario oficial 48488 11 de julio de 2012).

Resolución 1111 Ministerio del Trabajo (Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo para empleadores y contratantes. 27 de marzo de 2017).

Decreto 1072 Art. 2.2.4.1.1, Art. 2.2.4.1.1 (Diario Oficial No. 49.523 26 de mayo de 2015).

Decreto 1072 Art. 2.2.4.1.6, Art. 2.2.4.1.6 (Diario Oficial No. 49.523 26 de mayo de 2015).

Resolución 1401 (Diario Oficial No. 46.638 24 de mayo de 2007).

Decreto 1072 Art 2.2.4.2.4.1, Art 2.2.4.2.4.1 (Diario Oficial No. 49.523 26 de mayo de 2015).

Decreto 1072 Art 2.2.4.2.4.3., Art 2.2.4.2.4.3. (Diario Oficial No. 49.523 26 de mayo de 2015).

Decreto 1072 art. 2.2.4.2.4.4, art. 2.2.4.2.4.4 (Diario Oficial No. 49.523 26 de mayo de 2015).

Decreto 1072 Art 2.2.4.2.4.5, Art 2.2.4.2.4.5 (Diario Oficial No. 49.523 26 de mayo de 2015).

Ley 1295 Art. 7, Art. 7 (Diario Oficial No. 41.405 24 de junio de 1994).

Decreto Ley 1562 Art 13, Art 13 (Diario Oficial No. 41.405; 11 de julio de 2012).

Decreto 1072 Art 2.2.5.1.56., Art 2.2.5.1.56. (Diario Oficial No. 49.523 26 de mayo de 2015).

Resolución 1111 Inc 3, Art. 9, Inc 3, Art. 9 (Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo para empleadores y contratantes. 27 de marzo de 2017).

Sociedad Litoplasticos Limitada vs Empresa de Energia de Bogotá, 3472 (Consejo de Estado Sección Primera 13 de octubre de 1995).

Corte Constitucional sent. C 117, sent. C 117 (Corte Constitucional 22 de febrero de 2006).

Decreto 2150 Art 115, Art 115 (Diario Oficial No. 42.137 6 de diciembre de 1995).

Resolución 1111 núm. 3, art. 6 del 6.2, núm. 3, art. 6 del 6.2 (Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo para empleadores y contratantes 27 de marzo de 2017).

Resolución 2346 art. 3, art. 3 (Diario Oficial 46691; Bogotá D.C, Colombia 16 de julio de 2007).

Ley 361, se establecen mecanismos de integración social de las personas <en situación de discapacidad> (Diario Oficial No. 42.978 11 de febrero de 1997).

Resolución 1111 art. 13 Ministerio del Trabajo, art. 13 (Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo para empleadores y contratantes 27 de marzo de 2017).

Consejo de Estado, Sentencia 2000-00636-01 (Consejo de Estado, CP María Claudia Rojas 23 de junio de 2011).

Ley 1437 CPACA art. 36, art. 36 (Diario Oficial No 47.956 Bogotá D.C. (Colombia) 18 de enero de 2011).

Obando, G. J. (2007). *Derecho del Trabajo*. Bogotá D.C.: Ediciones Doctrina y Ley Ltda, Ediciones Tunvinor.

Recurso de Anulación, 089 (Consejo de Estado 8 de octubre de 1986).

Sentencia de Constitucionalidad, C-902 (Corte Constitucional 17 de septiembre de 2008).

Pérez j, &. G. (11 de marzo de 2017). *Definición.de*. Obtenido de sitio Web Definición. de : <https://definicion.de/imparcialidad/>

Sentencia de Constitucionalidad, C 012 (Corte Constitucional 23 de enero de 2013).

Sentencia de Constitucionalidad, C 826 (Corte Constitucional 13 de noviembre de 2013).

Constitución Política, Art 1, 5, 53 (Gaceta Consitutacional 116 20 de julio de 1991).

OIT. (17 de marzo de 2017). *ilo.org*. Obtenido de Las Reglas del Juego:
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_108409.pdf

Lizarazo, I. (2013). Límites a la eficacia del Derecho del Trabajo como forma de humanizar el Trabajo. En I. Lizarazo, *Límites a la eficacia del Derecho del Trabajo como forma de humanizar el Trabajo* (pág. 121). Bogotá D.C.: Tesis presentada como requisito para optar al título de Magíster en Derecho .

JOSE MIGUEL MORA HERRERA y ORLANDO BUITRAGO ROJAS vs compañía Vidrios Templados Colombianos S.A. VITEMCO S.A., T 149 (Corte Constitucional 4 de abril de 1995).

Sentencia de Constitucionalidad, C 168 (Corte Constitucional 20 de abril de 1995).

Lizarazo, I. (2013). Límites a la eficacia del Derecho del Trabajo como forma de humanizar el Trabajo. En I. Lizarazo, *Límites a la eficacia del Derecho del Trabajo como forma de humanizar el Trabajo* (pág. 121). Bogotá D.C.: Tesis presentada como requisito para optar al título de Magíster en Derecho.

Sentencia de Constitucionalidad, C 016 (Corte Constitucional 4 de febrero de 1998).

Ayala, C. C. (s.f.). sobre el concepto de accidente de trabajo. Bogotá, Colombia: D.P.

Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. (1998, 2005). Guía del Inspector del Trabajo. En M. d. Social, *Guía del Inspector del Trabajo* (pág. 300). Bogotá D.C.: Cargraphics S.A.

Actor Ecopetrol, 89 (Consejo de Estado, Sección Segunda, CP Gaspar Caballero Sierra. 8 de octubre de 1986).

C.S.T, art. 37, art. 37 (Diario Oficial N° 27407 9 de septiembre de 1950).

C.S.T., art 38 , art 38 (Diario Oficial 27407 9 de septiembre de 1950).

C.S.T. art 39, art 39 (Diario Oficial No 27.407 9 de septiembre de 1950).

C.S.T. art. 46, art. 46 (Diario Oficial de la Republica de Colombia, Bogotá, No 27.407 9 de septiembre de 1950).

C.S.T. art. 47, art. 47 (Diario Oficial No 27.407 Bogotá D.C. Colombia, 9 de septiembre de 1950).

Constitución Política art. 1, art. 1 (Gaceta Constitucional 116 Bogotá D.C. Colombia 20 de julio de 1991).

Constitución Política art. 13, art. 13 (Gaceta Constitucional 116 Bogotá D.C. Colombia 20 de julio de 1991).

Constitución Política, inc. 1 art. 53, inc. 1 art. 53 (Gaceta Consitucional 116 Bogotá, Colombia 20 de julio de 1991).

Constitución Política art. 54, art. 54 (Gaceta Consitucional 116 Bogotá, Colombia 20 de julio de 1991).

Sentencia de Tutela T 447, T 447 (Corte Constitucional 11 de julio de 2013).

Ley 361 art. 26, art. 26 (Diario Oficial N° 42.978 Bogotá D.C., Colombia 11 de febrero de 1997).

Ley 361 (Diario Oficial N° 42.978 Bogotá D.C., Colombia 11 de febrero de 1997).

Decreto Ley 012, art. 137, art. 137 (Diario Oficial 48.308 Bogotá D.C., Colombia 10 de enero de 2012).

Sentencia de Tutela 002, 002 (Corte Constitucional 11 de enero de 2011).

Sentencia T 1040, T 1040 (Corte Constitucional 27 de septiembre de 2001).

Sentencia T 1083, T 1083 (Corte Constitucional 30 de abril de 2007).

Sentencia T 271, T 271 (Corte Constitucional 5 de mayo de 2014).

Senencia T 651 y T 217, T 651 y T 217 (Corte Constitucional 14 de mayo de 2012 y 2014).

Sentencia T 449, T 449 (Corte Constitucional 24 de octubre de 2008).

Sentencia SU 049, SU 049 (Corte Constitucional 2 de febrero de 2017).

Sentencia T 742, T 742 (Corte Constitucional 11 de octubre de 2011).

Sentencia T 196, T 196 (Corte Constitución 3 de octubre de 2006).

Ministerio de Protección Social, Concepto 0003440 , rad. 328726 (Directora General de Riesgos Profesionales 6 de enero de 2011).

C.A.N. (3 de abril de 2017). <http://www.comunidadandina.org>. Obtenido de <http://www.comunidadandina.org>: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=195&tipo=QU&title=resena-historica>

Ministerio del Trabajo, E. (3 de abril de 2017). <http://www.trabajo.gob.ec/>. Obtenido de <http://www.trabajo.gob.ec/>: <http://www.trabajo.gob.ec/el-ministerio>

Ministerio del Trabajo, E. (2016 de septiembre de 2016). *Reglamento de Seguridad y Salud de los Trabajadores y Mejoramiento del Medio Ambiente de Trabajo Decreto Ejecutivo 2393.pdf*. Obtenido de Reglamento de Seguridad y Salud de los Trabajadores y Mejoramiento del Medio Ambiente de Trabajo Decreto Ejecutivo 2393.pdf: <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/12/Reglamento-de-Seguridad-y-Salud-de-los-Trabajadores-y-Mejoramiento-del-Medio-Ambiente-de-Trabajo-Decreto-Ejecutivo-2393.pdf>

Ministerio del Trabajo, E. (3 de abril de 2017). *Direcciones Regionales del Trabajo e Inspección de Trabajo*. Obtenido de Direcciones Regionales del Trabajo e Inspección de Trabajo: <http://www.trabajo.gob.ec/direcciones-regionales-del-trabajo/>

Ley 29783 art. 96, art. 96 (Dado en la casa de Gobierno en Lima Peru 19 de agosto de 2011).

Ministerio del Trabajo Facultades IT (Ley 29783 19 de agosto de 2011).

Ministerio del Trabajo Bolivia. (3 de abril de 2017). *Ministerio del Trabajo Empleo y Previsión Social*. Obtenido de Ministerio del Trabajo Empleo y Previsión Social: <http://www.mintrabajo.gob.bo/Historia.asp>

República Pluralista Bolivia art. 23 CPL. (28 de junio de 2017). Obtenido de <https://bolivia.infoleyes.com/norma/814/codigo-procesal-del-trabajo-cpt>

C.P.L. art 223 Bolivia,, art. 223 (DL 16896 República Plurinacional de Bolivia 25 de julio de 1979).

C.P.L. art 222 Bolivia, art 222 (DL 16896 República Plurinacional de Bolivia 25 de julio de 1979).

C.P.L. art.222, 223, 224, 226, 227, 228, 229 Bolivia, art 222, 223, 224, 226, 227, 228, 229 (DL 16896 República Plurinacional de Bolivia 25 de julio de 1979).

W.V. Richthofen, L. I. (29 de agosto de 2017). *ilo.org*. Obtenido de ilo.org: http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/labour-inspection/lang--es/index.htm#P14_4219.

Dworkin, R. (2014). Justicia para erizos. En R. Dworkin, *Justicia para erizos* (pág. 591). México: Fondo de Cultura Económica.

- Rawls j, J. D. (5 de julio de 2017). *cepchile.cl*. Obtenido de cepchile.cl:
https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303183136/rev24_rawls.pdf
- Dworkin, R. (1986). El imperio de la justicia. En R. Dworkin, *Law's Empire; Cambrige* (pág. 200). Barcelona, España : Gedisa.
- Dworkin, R. (2003). Interpretación Constructiva y Realismo. *Revista de Filosofía Vol. XV N° 2* , 348.
- Alexy, R. (1995). Teoría de los derechos Fundamentales. En R. Alexy, *Teoría de los derechos Fundamentales* (págs. 177-212). Frankfurt: Suhrkamp.
- Ross, W. D. (1930). Lo correcto y lo bueno. En W. D. Ross, *Los derechos fundamentales como mandatos de optimizació* (pág. 240). Salamanca: Sígueme.
- Lopera, G. (2004). Los Derechos Fundamentales como Mandaos de Optimización. En G. Lopera, *Los Derechos Fundamentales como Mandaos de Optimización* (pág. 243). Medellín (Colombia) : Universidad Eafit, Medellín (Colombia).
- Ferrajoli, L. (1996). El estado constitucional de derecho hoy: el modelo y su divergencia con la realidad. En L. Ferrajoli, *El estado constitucional de derecho hoy: el modelo y su divergencia con la realidad* (págs. 50-62). Madrid (España): Trota.
- Kant, I. (2002). La Metafísica de las Constumbres . En I. Kant, *La Metafísica de las Constumbres* (págs. 330-350). Madrid (España): Tecnos 3ra Edición.
- León, D. (1901 - 2009). Los Derechos Sociales entre el Estado y la Doctrina Jurídica. En D. León, *L'etat ledroit objecif et la loi positive* (pág. 330). Paris (Francia): Universidad Externado de Colombia.

Böckenförde, E. (1992). La eficacia de la constitución y derechos sociales. En E. Böckenförde, *La eficacia de la constitución y derechos sociales* (págs. 153, 155). Frankfurt: Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Alexy, R. (1995). Teoría de los Derechos Fundamentales. En R. Alexy, *Teoría de los Derechos Fundamentales* (págs. 177-222). Frankfurt: Suhrkamp.

Alexy, R. (2004). Derechos Individuales y Bienes Colectivos. En R. Alexy, *Derechos Individuales y Bienes Colectivos* (págs. 1200- 2000). Alicante: Universidad de Alicante.

Constitución Política art. 1-41, art. 1-41 (Gaceta Constitucional 116 Bogotá D.C. Colombia 20 de julio de 1991).

Constitución Política art. 42-77, art. 42-77 (Gaceta Constitucional 116 Bogotá D.C. (Colombia) 20 de julio de 1991).

Ley 583 (Diario Oficial No. 44.042 Bogotá D.C. (Colombia). 13 de junio de 2000).

C.G.P art 151, Ley 1564 de 2012 art. 151 (Diario Oficial No. 48.489 Bogotá D.C. (Colombia) 12 de julio de 2012).

C.P.P. art. 287, Ley 906 art. 227 (Diario Oficial No. 45.658 Bogotá (Colombia) 1 de septiembre de 2004).

C.P.P art. 453, Ley 906 art. 453 (Diario Oficial No. 45.658 Bogotá D.C. (Colombia) 1 de septiembre de 2004).

Sivico, M. d. (4 de noviembre de 2017). *Ministerio del Trabajo Proyecto de Ley Sivico*.

Obtenido de Ministerio del Trabajo Proyecto de Ley Sivico:

[http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/59676/Proyecto +de+Decreto +SIVICO.pdf](http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/59676/Proyecto+de+Decreto+SIVICO.pdf)

Ministerio del Trabajo Proyecto de Ley Sivico, a. 4. (30 de octubre de 2017).

Ministerio del Trabajo Proyecto de Ley Sivico. Obtenido de Ministerio del Trabajo Proyecto de Ley Sivico: <http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/59676/Proyecto+de+Decreto+SIVICO.pdf>

Brasil, O. (27 de julio de 2017). *Secretaria de la inspección del trabajo, por la promoción del trabajo decente*. Obtenido de Secretaria de la inspección del trabajo, por la promoción del trabajo decente: http://www.ilo.org/public/libdoc//ilo/2010/110B09_368_span.pdf

O.I.T. (4 de noviembre de 2017). *Estudio Comparado Sobre Estrategias de la Inspección de Trabajo para Combatir el Trabajo no Declarado, Las estrategias de la Inspección del Trabajo en España*. Obtenido de Estudio Comparado Sobre Estrategias de la Inspección de Trabajo para Combatir el Trabajo no Declarado, Las estrategias de la Inspección del Trabajo en España: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@lab_admin/documents/genericdocument/wcms_224585.pdf

C.S.T. art. 17, art. 17 (Diario Oficial 27407 Bogotá (Colombia) 9 de septiembre de 1950).

Ley 1610 por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo, art. 6 (Diario Oficial 48661 Bogotá D.C. (Colombia) 2 de enero de 2013).

Arboleda Perdomo, E. (2011). Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. En E. Arboleda Perdomo, *Codigó Procedimiento Admininstrativo y de lo Contencioso Administrativo* (pág. 204). Bogotá D.C. (Colombia): Imprenta Nacional de Coolombia.

Ley 1437 CPACA núm. 1 art. 5, núm. 1 art. 5 (Diario Oficial No 47956 Bogotá (Colombía) 18 de enero de 2011).

Ley 1610 por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo, art. 10 (Diario Oficial No 48661 Bogotá D.C. (Colombía) 2 de enero de 2013).

Ley 1437 CPACA art. 43, art. 43 (Diario Oficial No. 47.956 Bogotá D.C. (Colombía) 18 de enero de 2011).

Ley 1562 C.G.P. art.165, art. 165 (Diario Oficial No. 48.489 Bogotá D.C. (Colombía) 12 de julio de 2012).

Parra Quijano, J. (1998). La Prueba en los procedimientos civil penal (ordinario y militar) laboral, contencioso - asministrativo, canónico y en el derecho comparado . En J. Parra Quijano, *Manual de Derecho Probatorio* (págs. 111, 112). Bogotá D.C. (Colombía): Librería el Profesional.

Ley 1564 C.G.P. art. 168, art. 168 (Diario Oficial No. 48.489 Bogotá D.C. (Colombía) 12 de julio de 2012).

Ley 1610 art. 10, art.10 (Diario oficial No 48661 Bogotá D.C. (Colombía) 2 de enero de 2013).

Ley 1437 CPACA art. 49, art. 49 (Diario Oficial No 47956 Bogotá (Colombía) 18 de enero de 2011).

Ley 1610 art. 12, art. 12 (Diario Oficial No 48661 Bogotá D.C. (Colombía) 2 de enero de 2013).

Ley 1610 art. 8 y 11, art. 8 y 11 (Diario Oficial No 48661 Bogotá D.C. (Colombía) 2 de enero de 2013).

Ley 1562 art. 13, art. 13 (Diario Oficial No 48.488 Bogotá D.C. (Colombía) 11 de julio de 2012).

Ley 1437 CPACA art.50, art. 50 (Diario oficial No 47956 Bogotá D.C. (Colombía) 18 de enero de 2011).

Ley 1437 CPACA art. 67, art. 67 (Diario oficial No 47956 Bogotá D.C. (Colombía) 18 de enero de 2011).

Ley 1437 CPACA art. 74 a 82, art. 74 a 82 (Diario Oficial No. 47.956 Bogotá D.C. (Colombía) 18 de enero de 2011).

Constitución Política art. 29, Art 29 (Gaceta constitucional 116 20 de julio de 1991).

Constitución Política art.13, art. 13 (Gaceta Constitucional 116 20 de julio de 1991).

Constitución Política art. 83, Art. 83 (Gaceta Constitucional 116 20 de julio de 1991).

Constitución Política art. 1 y 2, art. 1 y 2 (Gaceta Constitucional 116 20 de julio de 1991).

Ley 1437 art. 41, art. 41 (Diario Oficial 47956 18 de enero de 2011).

Constitución Política Art 1, 25 y 53, Art 1, 25 y 53 (Gaceta Constitucional 116 20 de julio de 1991).

Ley 1562 Art. 11, Art. 11 (Diario Oficial 48488 11 de julio de 2012).

Ley 1562 Art. 12, Art. 12 (Diario Oficial 48488 11 de julio de 2012).

Ley 1562 Art. 13, Art. 13 (Diario Oficial 48488 11 de julio de 2012).

Resolución 1111, Ministerio del Trabajo art. 3 y 4, art. 3 y 4 (Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo para empleadores y contratantes 27 de marzo de 2017).

Ley 1562 art. 26, art. 26 (Diario Oficial No. 48.488 11 de julio de 2012).

Ley 1562 art. 99, art. 99 (Diario Oficial No. 48.488 11 de julio de 2012).

Ley 1562 art. 10, art. 10 (Diario Oficial No. 48.488 11 de julio de 2012).

Ley 1562 art. 32, art. 32 (Diario Oficial No. 48.488 11 de julio de 2012).

Ley 1562 art 13, art 13 (Diario oficial 48488 11 de julio de 2012).

Resolución 1111 art. 14 Ministerio del Trabajo, art. 14 (Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo para empleadores y contratantes 17 de marzo de 2017).

Acto Legislativo 1, 2005, Acto Legislativo 1 de 2005 (Diario oficial 45980 25 de julio de 2005).

Ley 1437 CPACA art. 37, art 37 y 29 C.P. (Diario Oficial No. 47.956 Bogotá D.C. (Colombia) 18 de enero de 2011).

Colombia, C. d. (1990). Ley 50 de 1990. En C. d. Colombia, *Art. 34* (pág. 1014). Bogotá D.C: Leyer.

Congreso de Colombia. (1961). Código Laboral Sustantivo del Trabajo y Procedimiento Laboral. En C. d. Colombia, *Decreto 2663* (pág. 1014). Bogotá D.C.: Leyer.

Albiol Montesinos, I., Alfonso Mellado, C. L., & Blasco Pellicer, A. &. (2014). Derecho Procesal Laboral 6 Edición. En I. Albiol Montesinos, C. L. Alfonso Mellado, & A. &. Blasco Pellicer, *Derecho Procesal Laboral 6 Edición* (pág. 683). Valencia (España): Tirant Lo Blanch.

Ignacio Albiol Montesinos, C. L. (2014). Derecho Procesal Laboral 6 Edición. En C. L. Ignacio Albiol Montesinos, *Derecho Procesal Laboral 6 Edición* (pág. 683). Valencia (España): Tirant Lo Blanch.

OIT. (3 de agosto de 2017). *Las buenas prácticas de la inspección del trabajo en Brasil, la erradicación del trabajo análogo al de esclavo*. Obtenido de Las buenas prácticas de la inspección del trabajo en Brasil, la erradicación del trabajo análogo al de esclavo: http://www.ilo.org/public/libdoc//ilo/2010/110B09_368_span.pdf

Sentencia de Constitucionalidad, C 858 (Corte Constitucional 18 de octubre de 2006).

Ley 776, art. 4 (Diario Oficial 45037 17 de diciembre de 2012).

Decreto Ley 1295, Lit. c, art. 21 (Diario Oficial 41405, Bogotá D.C., Colombia 24 de junio de 1994).

Arango, R. (13 de julio de 2017). *Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas*. Obtenido de Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/27.pdf>

Arango, R. (13 de julio de 2017). *archivos.juridicas.unam.mx*. Obtenido de archivos.juridicas.unam.mx: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/27.pdf>.

Acto Legislativo 02 art.25, art. 25 (Decreto Nacional 2576 de 2005, Bogotá D.C. (Colombia) 22 de julio de 2005).

OIT Convenio núm. 81, Lit. c art. 12 (Ginebra 30a Reunión CIT 11 de Julio de 1947).