

44

Fecha de presentación: octubre, 2018

Fecha de aceptación: diciembre, 2018

Fecha de publicación: febrero, 2019

LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Y LAS RELACIONES LABORALES CON EMPLEADOR PERSONA NATURAL: MIRADA DESDE EL DERECHO COMPARADO. CARACTERÍSTICAS EN CUBA

THE INSPECTION OF WORK AND LABOR RELATIONS WITH EMPLOYER-NATURAL PERSON: LOOK FROM COMPARATIVE LAW. CHARACTERISTICS IN CUBA

Yulién Osorio Feria¹

E-mail: juridico@eaahlg.hidro.cu

ORCID: <https://orcid.org/-0000-0002-0689-2738>

Rolando Medina Peña²

E-mail: rolandormp74@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/-0000-0001-7530-5552>

Rolando Eduardo Medina de la Rosa³

E-mail: rmdelarosa2016@yahoo.com

ORCID: <https://orcid.org/-0000-0003-3533-2323>

¹ Universidad de Holguín Oscar Lucero Moya. Cuba.

² Universidad Metropolitana. Ecuador.

³ Universidad de La Habana. Cuba.

Cita sugerida (APA, sexta edición)

Osorio Feria, Y., Medina Peña, R., & Medina de la Rosa, R. E. (2019). La inspección del trabajo y las relaciones laborales con empleador persona natural: mirada desde el derecho comparado. Características en Cuba. *Universidad y Sociedad*, 11(2), 299-309. Recuperado de <http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus>

RESUMEN

La inspección del trabajo, objeto primordial de esta investigación, se desarrolla en el contexto mundial de las relaciones laborales entre el empleador y el trabajador contratado, basada en la naturaleza de su actividad, los sujetos que intervienen en ella, el campo de la realización de la misma, constituye una guía internacional para garantizar la aplicación de las disposiciones legales relacionadas con las condiciones laborales y la protección de los trabajadores. En nuestro trabajo, abordaremos la misma y sus relaciones con el empleador persona natural, ejerciendo una mirada hacia países de nuestra América, especificando el contexto cubano. Dentro de los métodos utilizados sobresalen el teórico, análisis/ síntesis y el exegético, así como la técnica aplicada destacamos la revisión de documentos.

Palabras clave: Inspección del trabajo, relaciones laborales, empleador persona natural.

ABSTRACT

The inspection of work, the primary object of this investigation, the world context of labor relations between the employer and the hired worker, the nature of its activity, the subjects that intervene in it, the field of the realization of it, is an international guide for the application of legal measures related to working conditions and protection of workers. In our work, we will approach it and its relations with the natural person employer, exercising a look towards the countries of our America, specifying the Cuban context. Among the methods used for technical analysis, analysis / synthesis and exegetical, as well as the specialized technique we highlight the review of documents.

Keywords: Labor inspection, labor relations, employer-natural person.

INTRODUCCIÓN

La inspección del trabajo es una de las tareas más importantes para asegurar la eficacia de la legislación laboral, controla su cumplimiento y ha constituido, desde épocas ancestrales, un medio eficaz para detectar violaciones de los derechos laborales, encontrándose ampliamente reconocida y fundamentada por organizaciones internacionales y regionales quienes se han pronunciado por promover oportunidades para que mujeres y hombres puedan obtener un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.

Esta institución jurídica surge a propósito de la intervención del Estado en las relaciones laborales, donde la aplicación de normas jurídicas resultó conveniente, en cuestiones como el trabajo infantil, la explotación de la mujer y la precarización del trabajo. En el sistema político cubano el Estado ha creado mecanismos jurídicos institucionalizados, donde se regula la inspección del trabajo, radicando los principales problemas en la poca cultura empresarial e ineficaz uso de la normativa laboral.

El panorama económico y social cubano ha ganado diversidad y dinamismo, como parte del proceso de actualización del modelo económico cubano, después de pasar por etapas de auge y declinación en las últimas dos décadas del siglo XX y primeros años de la presente centuria, entre otras cosas, gracias a la flexibilización y ampliación del trabajo por cuenta propia, donde tiene incidencia la inspección del trabajo. En el Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social, el que fue sometido a consulta popular hasta su final aprobación, se consolidó el trabajo por cuenta propia como opción ocupacional, para una cantidad importante de personas imposibilitadas, por una causa u otra, de acceder a empleos en el sector estatal. La referida apertura se materializó con la puesta en vigor de un grupo de normas emitidas con el objetivo de atemperar la actividad del sector cuentapropista a los cambios que paulatinamente se vienen realizando en el país y que aún persisten.

En consonancia con ello y conjuntamente con la promulgación en el año 2014 de un nuevo Código del Trabajo, se puede advertir respecto a la inspección del trabajo, una inadecuada concepción y sistematización de esta institución que permita su realización o ejercicio frente al empleador persona natural. Salta a la vista como punto cardinal de esta investigación, que la inspección del trabajo al empleador persona natural en la práctica actual, se desarrolla al margen de la legalidad, no obstante, si bien está establecida en el Código de Trabajo de forma general para el empleador persona natural, no existe una

metodología, ni se tiene instaurado el control a este empleador persona natural como sucede en el sector estatal.

Partiendo de lo anterior nuestro objetivo fundamental será el de analizar los elementos generales relacionados con la inspección del trabajo desde el derecho comparado, particularizando en el caso cubano y las posibles falencias donde deben dirigirse las acciones encaminadas a perfeccionar la seguridad jurídica de los trabajadores del sector no estatal.

DESARROLLO

Han sido arduas las luchas reivindicatorias de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por lograr el reconocimiento y aplicación de la normativa internacional, bajo un principio de respeto a los derechos laborales de los trabajadores contratados, es por lo que la inspección del trabajo se enfrenta hoy a un gran número de desafíos, como la fragmentación del trabajo y la reestructuración de las modalidades de empleo como consecuencia de los cambios tecnológicos y de la mayor competencia a nivel internacional; junto con la mayor atención prestada a la aplicación eficaz, a través de la legislación nacional, de las Normas Internacionales del Trabajo de la OIT.

Aunque la protección de los trabajadores es un resultado natural del trabajo organizado, y data por lo tanto de tiempos inmemoriales, la inspección del trabajo, en los términos ahora conocidos, es un resultado institucional de las políticas de protección surgida tras los excesos de la revolución industrial de fines del siglo XVIII y buena parte del siglo XIX. Las grandes civilizaciones e imperios se organizaron como Estados, creando regímenes de deberes y derechos también en el campo del trabajo, aplicados aún en los casos de las clases sociales de menor jerarquía o de las naciones dominadas.

Una reflexión previa, sobre lo esencial de la inspección del trabajo, obliga a resaltar que su desarrollo y vigencia, de alguna forma, señala un cambio importante del sistema; que sale del contexto laboral y se ubica en la concepción ideológica de la época como antecedentes históricos.

La legislación laboral es consecuencia de la Revolución Industrial que comenzó en Europa a finales del siglo XVIII y continuó a lo largo del XIX. Este último estuvo marcado por innumerables huelgas y disturbios que habitualmente degeneraban en revueltas violentas que llevaron a los gobiernos a darse cuenta de que el Estado debía intervenir en la organización de las relaciones laborales y en la definición de las condiciones del trabajo. Atendiendo se crearon los servicios de inspección laboral, los cuales

se desarrollaron con el objetivo de supervisar la aplicación de las primeras leyes protectoras de los derechos laborales.

La primera legislación nacional dirigida a mejorar las condiciones de trabajo data de 1802, cuando el parlamento británico aprobó la “Ley para preservar la moralidad de los aprendices”. En esta ley “la moralidad” se definía en términos de seguridad, salud y bienestar y “los aprendices” eran niños trabajadores. Comités voluntarios formados por personas notables de cada localidad supervisaban la aplicación de la ley. Por diversas razones, la aplicación de la ley no fue efectiva y en 1833 el gobierno designó a los primeros cuatro “inspectores”. En 1844 los inspectores se convirtieron en funcionarios públicos.

Este sistema fue posteriormente reproducido en toda Europa, con variaciones adaptadas a cada administración nacional. Durante esas décadas se proliferaron diferentes prácticas y una amplia diversidad en las competencias y obligaciones de los servicios de inspección laboral. Un dato histórico en ese sentido es lo acontecido tras la Ley de Chapellier del 14 de junio de 1791, mediante la cual se abolió el régimen corporativo de contratación por gremios en Francia y se inició un episodio en donde bajo los argumentos de la libertad, proclamada por la revolución francesa se propició la quiebra de todo límite a favor de la jornada de trabajo. En esta época bajo la pasividad del Estado y avance del industrialismo se sometió a los trabajadores a las peores condiciones de trabajo, remuneraciones ínfimas y jornadas prolongadas. El período tuvo su límite, por las serias consecuencias de la situación de la salud de los trabajadores, lo que obligó a las autoridades gubernamentales de la época a revisar su conducta e intervenir a favor de asegurar a los trabajadores condiciones que no atentaran contra su sanidad.

Sin embargo, es a partir del desarrollo de la industria, que la necesidad de una normativa se hace patente. Las grandes concentraciones urbanas industriales, la inaplicabilidad de la extensión de las jornadas rurales al trabajo intensivo de la industria, la importancia de limitar el trabajo infantil y femenino, la urgencia de normas de seguridad e higiene, y la propia necesidad de intervenir fijando salarios mínimos, desemboca en una alternancia entre el conflicto y la explotación. Toda la Europa Continental fue recorrida por intensivas etapas de rebelión e inestabilidad social y sus correspondientes fases de esforzada pacificación por regímenes autoritarios.

En estas circunstancias, el Estado asume la responsabilidad de generar un marco legal adecuado y los procedimientos y garantías necesarias para mediante la inspección al trabajo garantizar los derechos laborales

y su cumplimiento. En gran Bretaña, reseña la Oficina Internacional de Trabajo, se dan las primeras acciones, con la ley del 22 de junio de 1802 para *proteger la salud física y moral de los aprendices y otros obreros*. Empleados en las fábricas de hilados y tejidos. El control de aplicación de la Ley se encomienda a instituciones benévolas o autoridades locales, desembocando en el incumplimiento. En 1833 y 1844, sucesivas modificaciones habían optado por encargar las funciones a personas de alto rango y con mayores atribuciones, que finalmente aumentan y pasan a ser funcionarios de la administración estatal.

Hacia fines del siglo, las delegaciones y oficinas de inspección se hallaban extendidas en el mundo industrializado, y eran parte de la administración estatal, constituyéndose en el antecedente de los actuales Ministerios de Trabajo. En 1889, siete estados europeos contaban con órganos de inspección encargados de controlar la aplicación de las normas laborales: Alemania, Austria, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Suiza y Rusia. En 1910, la Oficina internacional de Trabajo con sede en Brasilea, entonces secretaria de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores fundada en 1900, publica un reporte sobre la situación general en este aspecto denominado *“La inspección del trabajo en Europa. Primer informe comparativo sobre la aplicación de las leyes obreras”*. El mismo cubre la información de una veintena de países y es brevemente abreviado como un balance de la situación previa a la primera guerra mundial, el cual arrojaba que:

La inspección, es una terminología del derecho anglosajón, surgiendo en Inglaterra, en el periodo de la Revolución Industrial, dictándose las primeras normas de derecho laboral, evidenciándose falencias en estas y la necesidad de crear mecanismos para su control. Dictándose en 1833, la vigilancia en las fábricas, en 1839, la inspección facultativa, realizada por la policía, en 1853 se insta a la inspección obligatoria, destinada solamente a los menores, en 1869 por la Ley de Bismark, se extendió la inspección a todas las actividades laborales. En Estados Unidos, fueron desarrollándose las legislaciones protectoras de los derechos de los trabajadores, como servicios de control o inspección del trabajo.

La Inspección del Trabajo nace en América Latina durante la primera mitad del siglo XX, cuando se promulgaron las leyes que regulan los derechos de los trabajadores asalariados y se reconoció la existencia de sindicatos tendientes a defenderlos (Romero, 2008), de igual forma siguiendo los avatares de la creación y desarrollo de los ministerios de trabajo, apareció como unidades

especializadas y en ocasiones descentralizadas geográficamente en dichos ministerios a partir de 1930.

En el contexto mundial los gobiernos nacionales se enfrentan a problemas colosales para reglar y fiscalizar las condiciones de trabajo. Es frecuente que sus políticas en materia de seguridad y salud, discriminación y condiciones laborales básicas den cobertura a millones de trabajadores en cientos de miles de centros ubicados en regiones muy alejadas entre sí. Las condiciones varían mucho de unos lugares a otros incluso dentro de un mismo sector, y los empleadores suelen tener interés en hacerlas tan poco transparentes como les sea posible.

Según criterios de la OIT, en un informe publicado en 2006, puso de relieve los problemas con que tropezaba la inspección del trabajo en los Estados Miembros y propugró diversas medidas para hacerla más eficaz. Sostiene que los organismos de inspección deben ir más allá de las peticiones de aumento del número de inspectores, e idear una estrategia capaz de atender las quejas que les llegan y de planear y seleccionar los objetivos de sus investigaciones. Sólo así lograrán la máxima eficiencia de sus recursos, que son de por sí limitados. Para ello, su labor debe regirse por cuatro principios: establecimiento de prioridades, disuasión, perdurabilidad y actuaciones sistémicas.

De igual forma la OIT promulga 10 principios que guían la inspección del trabajo, los cuales permiten tratar los problemas y retos a los que se enfrentan empleadores y trabajadores, a su vez estos principios permiten al personal de la inspección del trabajo garantizar la estabilidad de su empleo y son independientes de influencias externas indebidas, ya sean políticas o financieras, los cuales son: Servicio público, Asunción de responsabilidad, Eficiencia y Efectividad, Proporcionalidad, Universalidad, Transparencia, Consistencia y Coherencia, Igualdad, Cooperación y Colaboración.

Estos principios establecen una elevada eficiencia y efectividad en su aplicación ya que las prioridades se establecen sobre la base de criterios apropiados para maximizar el impacto de sus actuaciones, y permitir una cobertura universal, ampliando su papel y actividades para abarcar el mayor número posible de trabajadores en todos los sectores económicos, incluso más allá de los cubiertos por relaciones tradicionales empleador/empleado.

Los mismos son aplicados en las legislaciones de los países estudiados tales como: Argentina, (Ronconi, 2001) Chile (Ugarte, 2008), México, Colombia, quienes en sus actividades de inspección se rigen por lo preceptuado por la OIT y los relatados principios mantienen su expresión en la legislación laboral de estos países. No

obstante, para el caso de Perú, Toledo (2007), ha manifestado 14 principios ordenadores de la inspección al trabajo, que no coinciden con los establecidos por la OIT. Estos principios constituyen una suerte de criterios orientadores o pautas de actuación que gobiernan el funcionamiento del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores que lo integran siendo estos: Principio de legalidad, Primacía de la realidad, Imparcialidad y Objetividad, Equidad, Autonomía Técnica y Funcional, Jerarquía, Eficiencia, Unidad de función y actuación, Confidencialidad, Lealtad, Probidad, Sigilo profesional, Honestidad y Celeridad.

Estos principios implican el sometimiento pleno a la Constitución Política del Estado, las leyes, reglamentos y demás normas vigentes, logrando así imparcialidad y objetividad, sin que medie ningún tipo de interés directo o indirecto, personal o de terceros que pueda perjudicar a cualquiera de las partes involucradas en el conflicto o actividad inspectora.

Según criterio de Toledo (2007), los inspectores de trabajo desarrollaran la totalidad de las acciones que tienen comisionadas no obstante su posible especialización funcional, en tal sentido se debe considerar absolutamente confidencial el origen de cualquier queja o denuncia que dé a conocer una infracción a las disposiciones legales, sin manifestar al empleador o a su representante que la visita de inspección se ha efectuado por denuncia, manteniendo así la lealtad a la Constitución, las leyes, los reglamentos, las resoluciones y a los objetivos de las políticas socio laborales del Estado, respetando las disposiciones normativas que regulan la función inspectora y ajustarse estrictamente a los hechos constatados durante las actividades de inspección.

La aplicación de los principios rectores de la inspección al trabajo coadyuva a la protección del derecho al trabajo como complemento de las normativas laborales, sirviendo de guía para controlar el cumplimiento eficiente de la legislación laboral en correspondencia con la función inspectora del Estado, a través de sus agentes o personal calificado al efecto.

El siglo XXI arrastra problemas de finales del siglo XX y nos presenta nuevos desafíos, las enormes transformaciones que ha experimentado el mundo del trabajo a partir del impacto de la globalización, la interconexión y dependencia entre las economías, las migraciones, las nuevas formas de organización empresarial que mutan de manera rápida y dinámica, debido a las nuevas tecnologías, pero también debido a los nuevos paradigmas de gestión inciden directamente en la inspección del trabajo.

Hoy la externalización, la extrema subdivisión de los procesos productivos y la dificultad para determinar incluso quién es el empleador y quién el trabajador, son los nuevos retos que enfrenta el quehacer inspectivo a escala internacional. Es por ello que la función de Inspección exige, como vemos, cambios y transformaciones. Especialmente en un mundo como el actual, donde la crisis económica internacional afecta directamente al empleo y a las condiciones de trabajo. En este aspecto a escala global, mantener índices de empleo es hoy un enorme desafío; pero esto no puede hacerse a costa de retroceder en las condiciones de los trabajadores y trabajadoras.

El Tratado de Versalles (parte XIII), fundamento de la OIT, establece claramente en uno de sus principios, la obligación de los Estados miembros de organizar un servicio de Inspección con el fin de asegurar la aplicación de la legislación social. Aún más, establece que el servicio comprenderá a mujeres (artículo 427.9°). Es meritorio expresar que la inspección del trabajo es una de las principales funciones de los sistemas de administración del trabajo y ha sido objeto de normas internacionales desde la fundación de la OIT, además de contemplarse en el Tratado de Versalles y en la Constitución de la OIT.

La importancia que tiene la inspección para la OIT es que tiene por finalidad esencial la protección y mejoramiento de la situación de los trabajadores, a partir de la concertación y compromiso con los empleadores y los gobiernos de manera uniforme a nivel internacional. Esta se constata desde 1919 cuando la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la recomendación (número 5) sobre inspección de trabajo (servicios de higiene), que fue reforzada en 1923 con la adopción de la recomendación (número 20) sobre la inspección de trabajo y cuyos principios serían la base del Convenio sobre inspección del trabajo en la industria y el comercio de 1947 (número 81), y más tarde fundamento del relativo a la inspección del trabajo en la agricultura (número 129).

Dichos Convenios incluyen reglas para que la inspección de trabajo se organice y funcione como sistema bajo la supervisión y control de una autoridad central, cooperando con otras instituciones públicas y privadas y con los trabajadores y empleadores y sus organizaciones, es decir, que integren todos los actores que intervienen en el ámbito laboral con el fin de poder ejercer una verdadera política de inspección.

Estas normas internacionales del trabajo desempeñan un papel fundamental en el diseño y trazado de directrices de referencia obligada para las legislaciones nacionales, en este sentido, existen CINCO Convenios, que

constituyen un factor orientador en cuanto a inspección de trabajo refieren, aprobados en la función de garantizar los derechos laborales de los trabajadores, siendo estos: Convenio No. 81 sobre la inspección en la industria; Convenio No. 129 inspección del trabajo en la agricultura; Convenio No. 085 inspección del trabajo en zonas metropolitanas; Convenio No. 150 sobre administración del trabajo y el Convenio No. 135 relativo a la protección y facilidades que deben de otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa. En tal sentido los Convenios número 81 y 129 se han clasificado como convenios prioritarios de la OIT, lo cual a nuestro criterio significa que se alienta a los Estados Miembros a ratificarlos debido a la importancia que tienen dentro del sistema de normas internacionales del trabajo, en función de garantizar los derechos laborales de los trabajadores.

Mediante estos convenios los Estados partes de la OIT reconocen los mismos derechos y obligaciones de los sujetos de en materia inspección al trabajo, permiten establecer garantías para los derechos laborales de los trabajadores; así como, establecer un patrón de control de la actividad inspectoras hacia los empleadores es por lo que La inspección del trabajo es un sistema vivo, adecuado al mundo cambiante del trabajo e ineludible para conseguir la aplicación de la ley. Solo así, y paso a paso, la función de paz social que es el objetivo final de la legislación laboral podrá llegar a ser un hecho

La inspección de trabajo en América Latina sigue los avatares de la creación y desarrollo de los ministerios de trabajo, apareciendo como unidades especializadas y a veces descentralizadas geográficamente en dichos ministerios a partir de 1930. En general, en un primer momento cuestiones laborales como el control del descanso dominical estaban a cargo de la acción policial común.

En América Latina, varios países han reformado sus sistemas de inspección del trabajo con miras a lograr un mejor cumplimiento de la legislación nacional. Por ejemplo, en 2007 el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo del Perú dictó una serie de directrices para garantizar un cierto grado de flexibilidad en la aplicación de la normativa a nivel provincial. Estas directrices contienen aclaraciones sobre las esferas de competencia administrativa respecto de la autoridad central y de las inspecciones a nivel local. Dichas competencias se determinan en función de la ubicación de la unidad de producción y de la autoridad que expide el orden de inspección.

La inspección de trabajo en América Latina se articula en torno al concepto generalista, propio de las inspecciones del sur de Europa y de la aplicación del derecho común. La tendencia mayoritaria en la región es que los

inspectores de trabajo tengan competencia general sobre todos los temas sociales (algunos países de la región hablan de inspecciones integrales), abarcando la mayor parte de los aspectos de las condiciones y medio ambiente de trabajo. Sin embargo, existen países del área en que los inspectores de trabajo sólo tienen atribuidas las condiciones de trabajo y las relaciones laborales (con muy pocos aspectos del control de la seguridad e higiene), confiriéndose las facultades de inspección de salud e higiene medioambiental a otros servicios de inspectores.

En países de integración regional, los Tratados de Integración constituyen fuentes directas a la cual cada país integrante de la región debe adecuar su sistema legislativo, operando de esa forma en un sistema integrado igualitario de protección a todos los trabajadores de la región, y evitando de esa forma legislaciones que operen en desmedro de los otros países, a través de flexibilizaciones regulatorias que permitan un dumping social.

Las constituciones políticas en diferentes países y la legislación en general, son unánimes en consagrar el Derecho al Trabajo de toda persona, más para que el trabajador pueda disfrutarlo, consideramos indispensable combatir el desempleo y subempleo, en sus diferentes manifestaciones, para lograr el restablecimiento del derecho del trabajador a la estabilidad laboral siempre que por sus méritos le corresponda.

En Brasil, Paraguay, el Salvador y Chile la inspección al trabajo se manifiesta ya en algunos textos constitucionales que contienen referencias explícitas al tema. Casi todas las inspecciones nacionales se rigen por una ley administrativa o por un capítulo del Código de Trabajo que las dota de muy amplias competencias, llegando en algunos países como Chile a otorgarle un papel de promoción de la paz social, que va desde lo meramente preventivo hasta la conciliación, y que en lo relacionado a la inspección al empleador persona natural, en su Ley Orgánica No. 2 del 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social permite al inspector facilitarles las conversaciones privadas que deseen mantener con los trabajadores y tratar personalmente con estos los problemas que deban solucionar en sus cometidos, manteniendo así, las garantías de sus derechos laborales.

Resulta significativo destacar, que en las legislaciones del área tales como Chile, Argentina y Perú ofrecen garantías a los derechos laborales de los trabajadores contratados por el empleador persona natural, al exigírsele el establecimiento con carácter obligatorio en un término de 15 días el contrato escrito con el trabajador contratado so pena de ser multado.

Sin embargo, en Argentina, las 23 Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que la integran, constituyen jurisdicciones federales autónomas que conviven con el sistema federal de alcance nacional. En cada una de ellas hay alguna instancia administrativa que tiene asignadas las funciones de los servicios de inspección del trabajo. Tanto el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación como los Estados provinciales realizan tareas de inspección del trabajo guiados según el criterio de un federalismo cooperativo. Las provincias poseen en sus respectivos ámbitos institucionales, estructuras administrativas que tienen a su cargo las actividades inspectivas, resultando competentes para fiscalizar la actuación de los empleadores de su demarcación.

Siguiendo esta dirección en otros países de América Latina (por ejemplo, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), se han creado grupos de inspectores con funciones especializadas (Ruiz, 2009). Por ejemplo, algunos inspectores centran su atención en el trabajo en general (condiciones de trabajo) y otros en la seguridad y la salud o el medio ambiente en particular. También pueden especializarse en un determinado ámbito, en función de sus competencias profesionales y su formación (expertos legales, médicos o especialistas técnicos) (Daza, 1997). En México, si bien las inspecciones están a cargo del mismo grupo de inspectores, se clasifican por temas: condiciones de trabajo, seguridad y salud o formación y competencias profesionales (Vega, 2009). Unido a esto se aprecia que en países de la región se ejecutan programaciones específicas, nacionales o regionales o campañas de inspección del trabajo, siendo significativo los casos de Argentina, Paraguay y Uruguay los cuales se han realizado acciones e intervenciones en materia de trabajo clandestino, ilegal y de extranjeros sin papeles, cuyo impacto ha sido reconocido en el ámbito nacional.

A diferencia de las restantes relaciones jurídicas, las relaciones jurídicas laborales se han forjado al calor del enfrentamiento de las partes que la integran, son las luchas de clases obreras y el desarrollo de las organizaciones sindicales los determinantes del contenido de las mismas. Es en las relaciones jurídicas laborales donde con más claridad se pone de manifiesto la desigualdad de las partes integrantes, el trabajador quien sólo cuenta con la fuerza de trabajo y el empleador, que en definitiva es el dueño de los medios de producción, poniéndose en una situación de ventaja frente al primero, resultando necesario un elemento que equilibre tal desigualdad, el poder del estado, traducido en normas

Por lo que, en las relaciones jurídicas de trabajo, el elemento normativo adquiere un especial significado, constituye además el elemento otorgante de efectos, la

fuente que sirve de cimientos y alrededor del cual giran los restantes cimientos, como son: Convenio Colectivo de Trabajo y el Contrato de Trabajo. En esta relación como afirmara (Viamontes, 2007) deberá tenerse en cuenta, la esencia generalizadora de esta institución básica en medio del nuevo entorno económico del país, considerando como tal, aquella relación social que vincula jurídicamente dentro de la actividad de trabajo, ya sea de producción o de servicios, a un individuo que debe realizar una labor específica dentro de una estructura organizativa dada, con arreglo a un orden interno impuesto por esta, con la administración de dicha estructura organizativa, la que debe retribuirle por la labor realizada y respetar sus derechos laborales.

Este concepto de relación jurídico laboral ha sido modificado desde el momento en que se autorizó la contratación de fuerza de trabajo a personas naturales. Como causa de los disímiles problemas económicos que enfrentaba el país, comienza a instaurarse un nuevo sector dentro de la economía, el del trabajo por cuenta propia. Sin embargo, no es hasta el año 2010 que el trabajo por cuenta propia se retoma con gran auge y como una nueva forma de empleo.

Las modalidades autorizadas para el trabajo por cuenta propia, ha constituido un gran avance para el desarrollo de la actividad privatizada en el país, y a su vez, trae consigo diferentes inquietudes en cuanto a la protección jurídica laboral de todos estos trabajadores. Actualmente los llamados trabajadores autónomos, independientes o por cuenta propia, ante el auge mundial de su actividad, se están convirtiendo en un proletariado que reclama por normas jurídicas justas y de sistemática aplicación.

Cuba a partir de 1989 se ve inmersa en una situación económica desfavorable provocada por el Derrumbe del Campo Socialista y la desaparición de la URSS; por lo que nuestro país entro en el periodo bien conocido por todos como Periodo Especial. A partir de ese momento el país para mantener los principios en los que se había fomentado la Revolución empieza a tomar determinadas medidas para poder enfrentar la dura crisis económica que se sobrevenía sobre nuestro archipiélago, medidas tales como:-despenalización del dólar; terminación del Plan Único del Desarrollo Social (PUDES); nuevas transformaciones constitucionales y legitimización de nuevos cambios debido a la apertura de la inversión extranjera y a los cambios introducidos en el sector agropecuario, con la creación de las UBPC y el acelerado desarrollo del sector turístico.

Dentro de todo este sistema de medidas que adopta el país también se acoge como otra medida especial la

apertura del desarrollo de la actividad no estatal denominada actividad por cuenta propia ya introducida por otros países. Se formaría una pequeña empresa dentro de este sector reconociéndose constitucionalmente la forma de propiedad que de ello emana. A partir de ese entonces empieza a legislarse sobre el tema y en consecuencia se emite el Decreto – Ley 141 “Sobre el ejercicio del trabajo por cuenta propia” de fecha de 8 de septiembre de 1993, el cual rectificó y amplió el trabajo por cuenta propia. Esta actividad por un periodo de tiempo estuvo limitada y resultaba muy difícil la autorización de licencias para dedicarse a esta labor.

Mediante la implementación de esta nueva norma se amplió el trabajo por cuenta propia en la isla, al considerar al trabajador por cuenta propia como un sujeto de la economía cubana. Posteriormente en el año 2010 el país se ve inmerso en una situación difícil por la crisis económica mundial y el recrudecimiento del bloqueo. Como condiciones internas existieron factores que agravaron el escenario cubano sobre todo en la esfera económica, tal es el caso de: la baja eficiencia y la descapitalización de la base productiva y la infraestructura.

Toda esta situación llevó a que se plantearan los Lineamientos de la Política Económica y Social para el 6to Congreso del PCC, estos constituyen la guía para la posterior elaboración de las leyes que refrenden los cambios discutidos. En el Lineamiento número 168 se establece la ampliación del trabajo en el sector no estatal donde se incluye al trabajo por cuenta propia y su utilización como una alternativa más de empleo, contribuyendo a elevar la oferta de bienes y servicios, cobrando así más fuerza como otra forma de empleo para el trabajador cubano.

A partir de este momento aumenta la cantidad de trabajadores en el sector privado, al que se integran de manera voluntaria las personas naturales que al efecto adquieren un status jurídico especial. Es por ello que se les permite acogerse a normas de seguridad social; así como, la admisión de la contratación de trabajadores asalariados a su servicio, los cuales, se han considerado erróneamente trabajadores por cuenta propia, siendo realmente trabajadores por cuenta ajena. Entre estos se establece una relación laboral que requiere de una adecuada atención para el control del cumplimiento de la legislación laboral, en función de proteger sus derechos, ya que al otorgárseles la categoría de cuentapropistas se obvia su carácter de trabajadores dependientes. Esta relación jurídica laboral que se establece entre el empleado y su empleador son objeto de tutela jurídica por el Derecho Laboral.

El trabajo, como actividad humana consciente, material o intelectual, permanente o temporal, dinámica o pasiva

y remunerada, no importa si se realiza para una persona natural o una persona jurídica, siempre que se ejecute de manera subordinada o dependiente, en cumplimiento de un contrato de trabajo expreso o presunto, formalizado en la forma escrita o verbal será objeto del Derecho Laboral. Por tales razones urge de la intervención legal en esta relación, en pos proteger los derechos laborales de estos trabajadores frente al interés del particular, dueño del negocio.

El aumento de este sector no estatal representa un reto para el Derecho Laboral cubano y para los sindicatos de trabajadores que organiza la Central de Trabajadores de Cuba (CTC). Se tiene en cuenta para el entendimiento de esta figura la relación unipersonal que se establece en el desarrollo de su actividad económica o el establecimiento de relaciones especiales con empleados que la misma contrata, supeditando la condición de empleador persona natural por titular de una licencia para ejercer el trabajo por cuenta propia. Es por lo tanto dueño de su propio negocio y demás bienes, derechos y acciones que lo integran y que en su conjunto no dependen directamente para su impulso del Estado, dando lugar a la pequeña o mediana empresa en este sector.

La Resolución no. 41 de fecha 22 de agosto del 2013 que contiene el Reglamento del ejercicio del trabajo por cuenta propia, es la primera norma que se pronuncia en este tema. En virtud de esta norma queda el Ministerio del Trabajo, encargado de emitir las autorizaciones que se requiere para esta forma de empleo. Representa además esta legislación, el estatuto de este trabajador, dedicándose a establecer los procedimientos para las autorizaciones para ejercer la actividad, los deberes de los trabajadores, la concesión de suspensiones temporales de la actividad, la aprobación e inscripción de la contratación por el titular, las bajas, la capacidad para poder ejercer la actividad; así como lo referente a la contratación de otros trabajadores asalariados.

El permiso para ser autorizado como empleador a ejercer la actividad por cuenta propia depende en primer lugar de que esté comprendida dentro de las 201 opciones que establece este reglamento; así se asegura una flexibilidad de este sistema debido a que este es el primer fundamento de lo que se ha llamado cambios de nuestro modelo económico. Resulta muy aceptada la norma en el establecimiento de las condiciones para ejercer esta labor entre las que cabe destacar el hecho de tener 17 años, la residencia permanente cubana y sobretodo el carácter intransferible que se le atribuye como titular de los derechos que emanan de esta labor. En el artículo 10 se prevé para el control de la actividad; además de los

titulares y trabajadores contratados la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Contribuyentes.

A las personas que desarrollan esta actividad se les empiezan a reconocer desde la misma puesta en vigor de la Resolución, como trabajadores y titulares de su actividad amparado en el artículo 3 del Decreto Ley 278 y el Resuelto Segundo de la Resolución 34/2010 y precisamente es por esta denominación que se percibe un avance en la regulación del desarrollo de la actividad.

Existe también en el reglamento del trabajo por cuenta propia, elementos a destacar por su misma regulación. Tal es el caso de la responsabilidad que se le atribuye al cuentapropista por la calidad de la actividad que realiza y su compromiso ineludible con el cuidado del medio ambiente en el ejercicio de su labor. Se denota además una evolución en este ámbito del sector de los particulares, a regular como deber el asesorarse en las instituciones que se relacionen con el ejercicio de lo que será su ocupación, ello resulta un progreso ya que no solo se prevé una obligación del pago del tributo por las ganancias sino una guía económica y negocial en la cual el Estado según esta norma se compromete a coadyuvar.

La ampliación del trabajo por cuenta propia ha alcanzado también a aquellas personas que, no siendo precisamente familiares del titular de la actividad, se les da la posibilidad de participar en la misma considerándoseles como trabajadores asalariados de este. Esto se regula como la actividad autorizada número 144 del Reglamento, siendo de esta forma una modalidad del trabajo por cuenta propia que sirve de respaldo a otro cuentapropista el cual es considerado en el articulado del Código de Trabajo sujeto de la relación de trabajo, reconocido en el artículo 9 de la Ley 116 de 2013, como empleador persona natural. Se trata entonces de una relación de nuevo tipo susceptible de ser inspeccionada como en el caso de las relaciones laborales donde figura como empleador una persona jurídica.

En la actualidad con los cambios legislativos, la relación jurídica del trabajador por cuenta propia que contrata fuerza de trabajo, aparece regulada en el Código de Trabajo, Ley No.16 de 2013 y su Reglamento Decreto No. 326 de 2014. Con el auge del trabajo por cuenta propia en Cuba, ocurrido a principios de la década de los noventa del pasado siglo, es de interés analizar el tratamiento que la legislación cubana le ofrece al ejercicio de esta actividad dentro del ámbito del Derecho Laboral y la protección que otorga en este plano a quienes lo ejercen como trabajadores contratados por los titulares de las actividades autorizadas.

La legislación actual sobre el trabajo por cuenta propia, contiene en esencia un régimen para el trabajador por cuenta propia que se articula con énfasis respecto a las autorizaciones, políticas, fiscales y obligaciones, así como los derechos de seguridad social y de reclamo ante inconformidades en la autoridad competente. Sin embargo, no abarca en su totalidad los derechos que le competen tanto como a los trabajadores titulares como a los contratados dependientes, incidiendo esto como insuficiencia en la legislación.

Unido a lo anterior, en el estudio realizado pudimos constatar, que se impone la necesidad de la iniciativa legislativa para la regulación de la solución de conflictos entre el titular y su trabajador por los motivos de despidos, ya que la Ley 116 Código del Trabajo, no regula un término de aviso previo para la terminación de la relación de trabajo entre el empleador y el empleado persona natural a fin de que este último gestione un nuevo empleo. Para ello se debe establecer un tiempo prudencial para que el trabajador tenga la posibilidad de buscar otro empleo, tomando en consideración que esta relación laboral se formaliza mediante el contrato de trabajo a tiempo determinado, cabe dilucidar lo relativo a su extinción, ya que hay que atenerse a la autonomía de la voluntad de las partes en este caso solo limitada por el aviso previo.

Igualmente debe regularse en la legislación el supuesto fáctico del abandono del trabajador en la realización de la actividad. En este caso el trabajador deberá informarlo con antelación al titular para que este pueda buscar un remplazo porque todas estas situaciones pueden traer aparejada una interrupción del trabajo que les pueda afectar considerablemente a ambas partes, así como, la legislación vigente no regula caso que el empleado salga de vacaciones si puede tener derecho a su plaza.

Resulta omisa también la legislación en cuanto estos trabajadores dependientes y su derecho al descanso y al establecimiento de un salario justo, ello depende de la oferta unilateral del titular de la actividad autónoma y de la correspondiente aceptación o no de estas condiciones por parte del contratado, La exposición continúa a largas horas de trabajo pone a esta persona en una situación que atenta contra su salud y estabilidad emocional. En este aspecto se han pronunciado enérgicamente los convenios de la OIT y en virtud de la suscripción que tiene nuestro país se hace más urgente entonces la regulación de horas mínimas o condiciones laborales para trabajar, los cuales aún no se cumplen en este sector.

Como ya se hizo referencia son reconocidos con el carácter de trabajadores y en virtud de ello se le han reconocido determinados derechos en las leyes que han

entrado ya en vigor, pero no aplica sistemáticamente las inspecciones al trabajo de los empleadores naturales a fin de hacer cumplir los derechos laborales tal y como se le ofrecen al trabajador estatal.

Esta legislación no establece la posibilidad que tienen los trabajadores de que en caso de inconformidad presentar quejas ante un sindicato, el cual para el sector estatal funciona como vía de contrarrestar interés de empresa y equilibrarlo frente al interés legítimo del trabajador, mecanismo este que no funciona en el sector no estatal. Tampoco rige para ellos un Órgano de Justicia Laboral por lo que no tienen donde evacuar sus reclamos por la transgresión de sus derechos o por la legítima consideración de que les corresponde un tratamiento mejor en cuanto a su retribución o al debido descanso o cualquier otra cuestión, solo a primera instancia en el sistema judicial. Es por ello que se gestan violaciones a la legislación a los más justos derechos, sobre todo del trabajador contratado. Este último al no contar con un contrato formalizado ni una vía legal para la solución de los conflictos que lo afecten, está totalmente desprovisto de toda forma legal que los represente.

Ante estas deficiencias o lagunas, la inspección al trabajo en el contexto de las relaciones laborales con el empleador persona natural, actuaría como paliativo al realizarse la acción inspectora por los organismos competentes y establecería la posibilidad de viabilizar las inconformidades de los trabajadores contratados por estos manteniendo un equilibrio en el interés legítimo del trabajador, velando por el cumplimiento de la legislación laboral en aras de garantizar la protección de los derechos de estos trabajadores.

La función inspectora en materia laboral se ha definido en Cuba como la fiscalización del cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia de relaciones laborales y de seguridad social, informando y asesorando a los obligados y exigiendo en su caso la responsabilidad pertinente.

Cuba como miembro de la OIT ha ratificado los convenios principales relativos a inspección del trabajo, destacándose los Convenios número 81, Ginebra 1947, relativo a la inspección del trabajo en la industria y en el comercio, y número 129 Ginebra, 1969, relativo a la inspección del trabajo en la agricultura ambos ratificados por Cuba. Estos Convenios imponen a los estados que los ratifiquen, la obligación de mantener un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos, industriales, y en los establecimientos comerciales, y tienen su expresión en la legislación laboral cubana.

Desde la puesta en vigor de la Ley 49 de fecha 26 de julio del 1985, ya derogado, se estableció en el capítulo

decimocuarto, sección I, disposiciones generales, lo referente a las regulaciones sobre la inspección de trabajo en Cuba, con el objetivo de controlar el cumplimiento de la legislación vigente en materia laboral, de seguridad social y de protección e higiene del trabajo (seguridad y salud). Esta inspección se realizaba como atribución de los órganos estatales, de los organismos de la Administración Central del Estado y de los sindicatos nacionales, facultados legalmente para ejecutarla. Teniendo como funciones estas inspecciones estatales de trabajo, las de disponer la eliminación de las infracciones comprobadas; ordenar la aplicación de las medidas necesarias, en forma inmediata o en el plazo que se determine; requerir, cuando proceda, el inicio de procedimientos disciplinarios o, en su caso, iniciar procedimientos penales, contra los dirigentes, funcionarios y demás trabajadores presuntamente responsables de las infracciones comprobadas y comprobar el cumplimiento de las medidas ordenadas como resultado de inspecciones anteriores al empleador.

A los efectos de la realización de las inspecciones estatal del trabajo según la referida norma, las mismas eran ejecutadas por el extinto Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social, respecto a la legislación laboral, de seguridad social y de protección del trabajo; el Ministerio de Salud Pública, respecto a medicina e higiene del trabajo; el Ministerio del Interior, en lo relativo a la protección contra incendios y explosiones y los órganos y organismos de la Administración Central del Estado, dentro de sus respectivos sistemas.

A estos efectos Viamontes (2007), destaca que desde su regulación inicial la inspección estatal de trabajo se rige por tres principios generales siguientes: 1) control de la legislación laboral y de seguridad social del país; 2) doble carácter de su acción: acción estatal con respecto a toda la legislación laboral y de seguridad social y acción sindical con respecto a la legislación sobre protección e higiene del trabajo (seguridad y salud); 3) campo de acción subjetivo amplio, pues abarca unidades presupuestadas, empresas estatales y sus dependencias, uniones de empresas estatales, las cooperativas y el sector privado de la economía. Estas funciones fiscalizadoras, de asesoría, de información, requerimiento, exigencia de responsabilidad, y aplicación de medidas sancionadoras, están en plena concordancia con los principios generales recogidos en la OIT.

En la actualidad, al ponerse en vigor la Ley 116 "Código de Trabajo" de fecha 20 de diciembre del 2013, se ratifica la función fundamental de la inspección del trabajo, así como los diferentes ministerios, órganos y organismos de la Administración Central del Estado, que la ejercen incluyéndose en la presente legislación que

el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ejecuta la inspección del trabajo mediante la Oficina Nacional de Inspección del Trabajo y sus filiales en los respectivos territorios, siendo sus sujetos los empleadores radicados en el territorio nacional y otros que la ley determine, lo que incluye también a los empleadores personas naturales.

En este sentido puede advertirse que ha habido un retroceso en la ordenación de la inspección al trabajo en Cuba, ya que solo quedó regulada en el Código de Trabajo y su Reglamento en las cuestiones más generales. Al derogarse la legislación que reglamentaba en detalle todo el procedimiento y los principios de esta actividad por las autoridades correspondientes, amparados en la Ley No. 13 de 1977 sobre protección e higiene del trabajo, el Decreto No.101 de fecha 3 de Marzo 1982, reglamento general de la Ley de Protección e Higiene del Trabajo, su Reglamento, y el Decreto Ley 246 de fecha 29 de mayo del 2007 sobre infracciones de la legislación laboral, de protección e higiene del trabajo y de seguridad social, resulta insuficiente el tratamiento normativo que tiene esta institución en la actualidad al amparo del nuevo Código de Trabajo, respecto a la figura del empleador persona natural.

CONCLUSIONES

La tendencia mayoritaria de la regulación jurídica de esta institución en el derecho comparado permite el control de los inspectores del trabajo tanto a los empleadores personas jurídicas como a los empleadores personas naturales, al disponer expresamente la inspección en una norma jurídica independiente que adecua la inspección como un instrumento que posibilita garantizar los derechos laborales de los trabajadores contratados.

La regulación de la inspección del trabajo establecida en la legislación laboral cubana actual resulta insuficiente al no adecuarse a las particularidades de las relaciones laborales con empleador persona natural. Estas insuficiencias están dadas además por el escaso tratamiento normativo de esta institución y la referencia en su articulado en la mayoría de los supuestos exclusivamente al empleador persona jurídica

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Daza Pérez, J. L. (1997). El MERCOSUR y la inspección del trabajo. Estudio de caso sobre una experiencia de integración económica. *Educación Obrera*, 4(109).

- Organización Internacional del Trabajo. (2009). Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo, Conferencia Internacional del Trabajo, 98. reunión, Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (2010). Ratificación y promoción de los convenios fundamentales y de los convenios sobre gobernanza. Ginebra: OIT.
- Ronconi, L. (2001). Informalidad laboral e inspección del trabajo en Argentina. Un enfoque institucional. Recuperado de https://eventos.udesa.edu.ar/sites/default/files/paper_ronconi_210917.pdf
- Toledo Toribio, O. (2008). Los principios ordenadores que rigen el sistema de inspección del trabajo. Revista Oficial del Poder Judicial, 1/ 2. Recuperado de <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/127e6a8046cbc78689488944013c2be7/6.+Doctrina+Nacional+-+Magistrados+-+Omar+Toledo+Toribio.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=127e6a8046cbc78689488944013c2be7>
- Ugarte Cataldo, J. L. (2008). Inspección del trabajo en Chile: vicisitudes y desafíos. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 6, 187-204. Recuperado de <http://revistas.unam.mx/index.php/rlds/article/download/21150/19987>.
- Vega Ruiz, M. L. (2009). Administración del trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina. Ginebra: OIT.
- Viamontes Guilbeaux, E. C. (2007). Derecho Laboral Cubano. Teoría y Legislación, tomo I. La Habana: Félix Varela.