



Organización
Internacional
del Trabajo

**COMENTARIOS TÉCNICOS DE LA SRA. CARMEN BUENO, ESPECIALISTA EN
SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO E INSPECCIÓN LABORAL DE LA OIT,
ANTE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, ASUNTOS
INTERPARLAMENTARIOS E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA QUE
ESTUDIA PROYECTO DE ACUERDO PARA LA RATIFICACIÓN DEL CONVENIO
NÚM. 81 DE LA OIT SOBRE INSPECCIÓN DEL TRABAJO**

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN Y ADVERTENCIAS PRELIMINARES
- II. EVOLUCIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DE LA OIT SOBRE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO
- III. CONTENIDO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DE LA OIT SOBRE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO
- IV. COMENTARIOS ESPECÍFICOS RESPECTO DEL PROYECTO DE ACUERDO PARA LA RATIFICACIÓN DEL CONVENIO NÚM. 81 DE LA OIT SOBRE INSPECCIÓN DEL TRABAJO
- V. BIBLIOGRAFIA Y NORMATIVA
- VI. ANEXO

19 DE NOVIEMBRE DE 2024

I. INTRODUCCIÓN Y ADVERTENCIAS PRELIMINARES

1. El Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio (1947), el Convenio núm. 129 sobre la inspección del trabajo en la agricultura (1969), las Recomendaciones núm. 81 (1947) y núm. 133 (1969), el Protocolo relativo al Convenio núm. 81 (1995) y las Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo (2022) constituyen el **marco normativo internacional de referencia** en materia de inspección del trabajo y desempeñan un papel fundamental para mantener y promover sistemas de inspección laboral efectivos y eficientes.
2. El Convenio núm. 81 es uno de los instrumentos normativos de la OIT más ampliamente ratificado. Hasta la fecha, ha recibido un total de 150 **ratificaciones**. En América Latina, todos los países lo han ratificado con la salvedad de Chile, México y Nicaragua. En relación a los países que integran la OCDE, solo Chile y México no lo habrían ratificado a la fecha.
3. El Convenio núm. 81 **define** las funciones de los sistemas de inspección del trabajo, las facultades con las que han de contar los inspectores para el cumplimiento de dichas tareas, las condiciones de contratación y de servicio de los inspectores, así como los requisitos para su reclutamiento, a fin de garantizar su independencia e imparcialidad, las obligaciones del personal en relación con la integridad, la necesidad de cooperación con otros organismos afines y de colaboración con empleadores, trabajadores y sus organizaciones, y algunas obligaciones de elaboración de informes en aras de la rendición de cuentas.
4. Pese a su aprobación hace 75 años, el Convenio núm. 81 sigue considerándose un pilar normativo **plenamente actualizado** para los sistemas de inspección del trabajo del mundo. Así ha sido señalado por el Grupo de Trabajo Tripartito sobre el Mecanismo de Examen de las Normas (MEN) creado en 2015 para contribuir a asegurar que la OIT cuente con un corpus claro, sólido y actualizado de normas internacionales del trabajo que responda a la evolución del mundo del trabajo, con el propósito de proteger a los trabajadores y teniendo presentes las necesidades de las empresas sostenibles.¹
5. A mayor abundamiento, las Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo, última norma internacional en materia de inspección acordada de manera tripartita en 2022, están basadas en los contenidos de los Convenios núm. 81 y 129 y proporcionan orientaciones técnicas detalladas sobre los principios clave contenidos en los mismos, teniendo en cuenta las prácticas y los desafíos actuales.
6. En 1998 los Convenios núm. 81 y núm. 129 fueron designados “**convenios prioritarios**” por el Consejo de Administración de la OIT, órgano ejecutivo de la organización. Posteriormente, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) los clasificó como “**convenios de gobernanza**”, lo que destaca su importancia para el funcionamiento del sistema de las normas internacionales del trabajo en su conjunto.

¹ Hasta la fecha, este Mecanismo de Examen de las Normas (MEN), ha derogado, retirado o reemplazado 45 instrumentos (convenios y/o protocolos) y ha considerado superados otros 45 instrumentos (convenios y/o protocolos). https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000:::P12000_INSTRUMENT_SORT:3

7. Hasta la fecha, Chile ha ratificado 65 Convenios y 1 Protocolo de la OIT incluyendo nueve de los diez convenios fundamentales² y dos de los cuatro convenios prioritarios o de gobernanza.³
8. En seguimiento a las reuniones del Grupo de Trabajo Tripartito sobre el Mecanismo de Examen de las Normas (MEN), en diciembre de 2023 el Consejo de Administración de la OIT recomendó a Chile **considerar la ratificación** del Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud en el trabajo (1981) y de los Convenios núm. 81 y 129 sobre la inspección del trabajo, por entender que “los Convenios fundamentales y de gobernanza constituyen la base de los registros nacionales de ratificación de todos los Estados miembros” (ver Anexo).
9. En consideración a lo anterior y desde la perspectiva del mandato de la OIT, los comentarios que siguen consideran de manera prioritaria el contenido de las citadas normas internacionales en materia de inspección del trabajo, los comentarios del órgano de control de aplicación de esas normas, es decir, la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y la experiencia internacional comparada, especialmente de aquellos países con sistemas de inspección laboral modernos y eficientes.
10. Por último, los presentes comentarios no prejuzgan sobre otros que puedan eventualmente formular los citados órganos de control de la OIT.

II. EVOLUCIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DE LA OIT SOBRE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

11. La inspección del trabajo ha sido una prioridad para la OIT desde el momento de su creación. Así, dos de las primeras normas internacionales del trabajo adoptadas fueron la **Recomendación núm. 5 sobre la inspección del trabajo (servicios de salud)** (1919)⁴ y la **Recomendación núm. 20 sobre la inspección del trabajo** (1923).⁵ Aunque se trató de Recomendaciones y no de Convenios, por lo que no eran susceptibles de ratificación por los Estados miembros, estos instrumentos sentaron las bases para la adopción posterior de otras normas más completas y que permanecen vigentes en la actualidad.
12. La solicitud de elaboración de un convenio sobre inspección del trabajo se produjo durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 1936, cuestión que fue inscrita en el orden del día de la Conferencia de 1940, la que no pudo llevarse a cabo a causa de la guerra. Fue finalmente durante la Conferencia de 1947 cuando se adoptaron el **Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo (industria y comercio)**, la **Recomendación núm. 81 sobre la inspección del trabajo (industria y comercio)**, la **Recomendación**

² Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso (1930); Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948); Convenio núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949); Convenio núm. 100 sobre igualdad de remuneración (1951); Convenio núm. 105 sobre la abolición del trabajo forzoso (1957); Convenio núm. 111 sobre la discriminación en el empleo y la ocupación (1958); Convenio núm. 138 sobre la edad mínima (1973); Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (1999); y Convenio núm. 187 sobre el marco promocional de la seguridad y salud en el trabajo (2006).

³ Convenio núm. 122 sobre la política del empleo (1964) y Convenio núm. 144 sobre la consulta tripartita (1976).

⁴ Instrumento retirado por decisión de la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90ª reunión (2002).

⁵ Instrumento retirado por decisión de la Conferencia Internacional del Trabajo en su 111ª reunión (2023).

núm. 82 sobre la inspección del trabajo (minas y transporte) y el Convenio núm. 85 sobre la inspección del trabajo (territorios no metropolitanos).⁶

13. Por su parte, el **Convenio núm. 110 sobre las plantaciones**, adoptado en 1958, abarca en su parte XI también a la inspección del trabajo.
14. En su Estudio general de 1966, dedicado a la inspección del trabajo, la Comisión de Expertos para la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (en lo sucesivo, CEACR) estimó la conveniencia de que la OIT pudiese examinar la cuestión de la inspección del trabajo en la agricultura con el fin de adoptar un instrumento que sirviese de complemento al Convenio núm. 81.⁷ De esta manera, en 1969, se aprobó el **Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura)** y la **Recomendación núm. 133 sobre la inspección del trabajo (agricultura)**.
15. En 1995, vio la luz el **Protocolo relativo al Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo**, que amplió la inspección laboral a muchos más ámbitos de trabajo que los contemplados originalmente en el convenio. De esta forma, se incluyeron sectores de servicios “no comerciales”, tales como la administración pública, las fuerzas armadas, los servicios de educación y salud, los servicios postales y las telecomunicaciones, los servicios públicos tales como el suministro de gas, agua y electricidad, los servicios de recolección y eliminación de residuos, etc.
16. Al año siguiente, en 1996, se aprobó el **Convenio núm. 178 sobre la inspección del trabajo (gente de mar)**, que fue posteriormente revisado por el Convenio sobre el Trabajo Marítimo (MLC, 2006).⁸
17. En 1998, el Convenio núm. 81 y el Convenio núm. 129 fueron designados “convenios prioritarios” por el Consejo de Administración de la OIT y, posteriormente, la **Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa** (2008) los clasificó como “convenios de gobernanza”, lo cual destaca su importancia para el funcionamiento del sistema de las normas internacionales del trabajo en su conjunto.⁹
18. En marzo de 2022, el Consejo de Administración de la OIT autorizó la publicación de las **Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo** (2022), las cuales fueron adoptadas, de manera tripartita en diciembre de 2021, tras una reunión de expertos. Las Directrices, basadas en el contenido de las normas internacionales del trabajo en materia de inspección vigentes, los trabajos preparatorios y las actas de las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo en las que fueron adoptadas, así como en los seis estudios generales de la CEACR sobre la aplicación de los instrumentos de la OIT sobre la inspección del trabajo y otras resoluciones pertinentes de la Conferencia, proporcionan orientaciones técnicas detalladas sobre los principios clave contenidos en los Convenios núm. 81 y 129 y la Recomendación núm. 20, teniendo en cuenta las prácticas y los desafíos actuales.

⁶ Instrumento retirado por decisión de la Conferencia Internacional del Trabajo en su 112ª reunión (2024).

⁷ OIT (1966) *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Parte IV. La inspección del trabajo en la industria, el comercio, las empresas mineras y de transporte*, párr. 235.

⁸ Instrumento retirado por decisión de la Conferencia Internacional del Trabajo en su 111ª reunión (2023).

⁹ OIT (2008) *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*.

19. Además del marco normativo anteriormente señalado, la OIT ha emprendido **otras iniciativas** para procurar asistir a los Estados miembros en el desarrollo de sus sistemas de inspección del trabajo.
20. En 1985, la CEARC publicó un **Estudio general sobre inspección del trabajo** en el que pone el acento en la necesidad de dotar a los sistemas de inspección de trabajo de medios técnicos adecuados y de suficientes efectivos, formados, que no desarrollen otras tareas accesorias que les impidan consagrarse a su misión principal. En materia de sanciones, señala la tendencia de las autoridades judiciales a minimizar las infracciones en el ámbito laboral. Por último, muestra su preocupación ante el hecho de que los problemas de las inspecciones sean aún más agudos en el sector agrícola.¹⁰
21. En un nuevo **Estudio general sobre inspección de trabajo**, publicado en 2006, la CEARC concluía con la necesidad de una inspección del trabajo fuerte e imparcial, informada, adecuadamente dotada de recursos, organizada y dirigida y capaz de adaptarse a los cambios y capacitada para cumplir con su cometido, y apuntaba a una campaña para promover la ratificación de los convenios de inspección.¹¹
22. En abril de 2009, la OIT inició un nuevo **Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo** (LAB/ADMIN), posteriormente convertido en la División de Administración del Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo (LABADMIN/OSH), con el fin de ofrecer una orientación más coherente en estas dos esferas importantes, y específicamente contribuir al fortalecimiento y la modernización de las inspecciones del trabajo en los Estados miembros a escala mundial. A través de los años, este servicio ha impulsado una serie de nuevas iniciativas en materia de inspección laboral, entre ellas, una metodología para la evaluación de necesidades de los sistemas de inspección, herramientas para la elaboración de políticas y planes de acción nacionales y diversos instrumentos para el fortalecimiento y mejora de los servicios de inspección. Desde junio de 2024, la promoción de la gobernanza del trabajo, el fortalecimiento de los sistemas de la administración laboral, incluida la inspección del trabajo, y la prevención y resolución de conflictos quedan bajo el mandato del Servicio de Diálogo Social, Relaciones Laborales y Gobernanza del Trabajo (LABGOV).
23. Ese abril de 2009, en la capital de Chile, la OIT impulsó la constitución de la **Red Iberoamericana de Inspecciones del Trabajo (REDIBIT)**, con la firma de las autoridades de las inspecciones de Argentina, Brasil, Chile, España, Portugal y Uruguay, en presencia de la OIT, con el fin de fortalecer los sistemas de inspección del trabajo, tanto a nivel nacional como internacional, en busca de vías más eficaces para conseguir la aplicación de la legislación social y los objetivos fijados por la OIT de justicia social y trabajo decente. Unos meses más tarde, a través de la Declaración de Managua, se sumaron Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Tras unos años sin mucha actividad, se reencontró nuevamente en Valencia (España) en noviembre de 2022,

¹⁰ OIT (1985) *Estudio general de las memorias relativas al Convenio y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo* (núm. 81); *la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte)* (núm. 82) y *al Convenio* (núm. 129) y *a la Recomendación* (núm. 133) *sobre la inspección del trabajo (agricultura)*.

¹¹ OIT (2006) *Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947* (núm. 81), y *al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947* (núm. 82), *al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969* (núm. 129), y *a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969* (núm. 133).

habiéndose reunido en noviembre de 2023 en Lima (Perú) y en octubre de 2024 en Santiago (Chile) en el marco de la conmemoración del centenario de la Dirección del Trabajo.

24. Durante la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo (2011) tuvo lugar una **discusión general sobre la administración del trabajo y la inspección del trabajo**. Especial interés merece el informe elaborado por la OIT con motivo de esta discusión, el cual ofrecía una visión de los problemas y perspectivas de los sistemas de administración y de inspección del trabajo y determinó los ámbitos de acción primordiales, tanto para los sistemas nacionales de administración como para los de inspección del trabajo y para la propia OIT.¹² En la Resolución adoptada se confirmó que la inspección del trabajo constituye una función pública y es un elemento esencial de una normativa laboral eficaz, debiendo gozar de amplios poderes y responsabilidades consistentes, entre otras cosas, en hacer cumplir la ley e imponer sanciones que sean lo suficientemente disuasorias como para impedir las infracciones a la normativa laboral, proporcionando al mismo tiempo asesoramiento técnico. Estas funciones deberían regularse y equilibrarse como parte de una estrategia integral de cumplimiento, a fin de lograr unas condiciones de trabajo decentes y un entorno de trabajo seguro.¹³
25. En la **Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo** (2019) se destacó la importancia de fortalecer la administración y la inspección del trabajo como aspecto clave para seguir desarrollando el enfoque de la OIT sobre el futuro del trabajo centrado en las personas.
26. El **Llamamiento Mundial a la Acción de la OIT para una recuperación de la crisis de la COVID-19 centrada en el ser humano que sea inclusiva, sostenible y resiliente** (2021) enfatizó la importancia de fortalecer las instituciones del trabajo para garantizar una protección adecuada de todos los trabajadores, refiriéndose específicamente a las instituciones de administración del trabajo y de inspección del trabajo.
27. Durante la 112ª Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 2024 tuvo lugar la discusión del Estudio General de la CEACR titulado **La administración del trabajo en un mundo del trabajo en transformación**, en el que se señala que una administración del trabajo eficaz y eficiente es fundamental para abordar las desigualdades en el mundo del trabajo y crear el marco jurídico y político necesario para lograr la justicia social a través del trabajo decente. Añade que los sistemas de administración del trabajo, incluidos los servicios de inspección, pueden hacer realidad el trabajo decente en el lugar de trabajo haciendo aplicar las normas del trabajo, contribuyendo al mismo tiempo a estimular el crecimiento económico, incrementando la competitividad y la productividad, y propiciando un entorno estable para las empresas.¹⁴ En sus conclusiones, la Comisión de Aplicación de Normas (CAN) hizo hincapié en la necesidad de modernización de las administraciones del trabajo para anticiparse y adaptarse a los cambios y transformaciones en el mundo del trabajo, en beneficio de la promoción del diálogo social, el trabajo decente, la buena gobernanza y las empresas sostenibles. Mencionó la

¹² OIT (2011) *Informe V Administración del trabajo e inspección del trabajo*.

¹³ Resolución relativa a la administración del trabajo y la inspección del trabajo (2011).

¹⁴ OIT (2024) *La administración del trabajo en un mundo del trabajo en transformación. Estudio general relativo al Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150) y Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 158)*.

importancia de garantizar que los servicios de inspección del trabajo estén dotados de recursos humanos y financieros adecuados, así como de medios tecnológicos y materiales, incluso durante las crisis, dado que se enfrentan a retos nuevos o persistentes, como el crecimiento de la economía informal, la naturaleza cambiante de las relaciones laborales y el surgimiento de nuevos riesgos relacionados con el trabajo.¹⁵

III. CONTENIDO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DE LA OIT SOBRE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

28. Como ya mencionamos, las normas más importantes de la OIT relativas a la inspección del trabajo son el Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio (1947) y el Convenio núm. 129 sobre la inspección del trabajo en la agricultura (1969).
29. En términos generales, las disposiciones del **Convenio núm. 129** son similares a las del Convenio núm. 81, si bien el Convenio núm. 129 no ha logrado el mismo nivel de ratificación que el primero (57 ratificaciones en julio de 2024). Ello puede deberse a la singularidad y diversidad del sector agrícola, que emplea a muchas personas, a menudo ubicadas en lugares remotos y en pequeñas unidades familiares, lo que requiere un esfuerzo logístico importante que algunas inspecciones con escasos medios de transporte y dotación de personas apenas pueden enfrentar. Es por esto que, en muchos países, la inspección de empresas agrícolas ha sido muy limitada o a menudo inexistente. Aunque el Convenio núm. 129 tuvo el propósito de rectificar esta situación, su bajo nivel de ratificación comparado con el Convenio núm. 81 indica que en el sector agrícola siguen existiendo grandes desafíos que será necesario afrontar y resolver. No obstante, un número cada vez mayor de países cuenta con alguna forma de inspección del trabajo en el sector agrícola, y se espera que esta tendencia continúe en los próximos años.
30. A la par que el Convenio núm. 81, se adoptó la **Recomendación núm. 81 sobre la inspección del trabajo** (1947) que contiene disposiciones adicionales sobre la colaboración entre inspectores, empleadores y trabajadores, por ejemplo, en el ámbito de la formación en seguridad y salud, y detalla la información que deberá incluirse, en la medida de lo posible, en los informes anuales. Asimismo, hace hincapié en las funciones preventivas al disponer la conveniencia de que los empleadores notifiquen previamente a los servicios de inspección que van a iniciar una actividad productiva, a fin de evitar que esa actividad (industrial o comercial) se inicie con incumplimientos de diversa índole.
31. Por su parte, el Convenio núm. 129 se acompaña de la **Recomendación núm. 133 sobre la inspección del trabajo en la agricultura** (1969) que hace hincapié en la importancia de las funciones de inspección, en la colaboración con el productor agrícola y en la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores afectados a esta actividad.
32. Aunque ninguna de las normas internacionales del trabajo de la OIT contiene una **definición formal o legal de la inspección del trabajo**, a grandes rasgos, podemos afirmar que se trata de la parte del sistema de la administración del trabajo responsable de velar por el cumplimiento efectivo de la legislación laboral pertinente en los lugares de trabajo.

¹⁵ OIT (2024) *Proyecto de resultado de la discusión de la Comisión de Aplicación de Normas sobre el Estudio General: La administración del trabajo en un mundo del trabajo en transformación*.

33. La inspección tiene dos fundamentales razones de ser. La primera es demostrar a los gobiernos, empleadores, trabajadores y público en general que la sociedad reconoce el logro y el mantenimiento de las normas básicas del trabajo en los lugares de trabajo como un bien público. Y la segunda es que quienes tienen el deber de cumplir estas normas no lo pueden hacer sin la vigilancia de un **regulador independiente** de todos los actores involucrados. En palabras de la CEACR, “la existencia de una inspección del trabajo eficaz constituye la mejor garantía para que las normas laborales nacionales e internacionales se apliquen no sólo en derecho sino también en la práctica”.¹⁶

34. En ese sentido, podemos establecer que la inspección del trabajo es una **función pública** de la administración del trabajo que vela por el cumplimiento de la legislación laboral, por lo que, como servicio público, debe constituirse en una herramienta fundamental de control y promoción del cumplimiento de las normas laborales. De hecho, es el instrumento más importante referido a la presencia e intervención del Estado en las relaciones laborales. En base a la inspección del trabajo, el Estado puede diseñar, estimular y contribuir al desarrollo de una cultura de cumplimiento que abarque todos los aspectos y materias que están bajo su competencia, esto es, relaciones laborales, condiciones generales de trabajo (incluyendo salarios, jornada y contratos), seguridad y salud ocupacional, y cuestiones relacionadas con el empleo y con la seguridad social.

Así, las Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo (en lo sucesivo, Directrices), señalan que “la función de la inspección del trabajo propiamente dicha debería seguir siendo una prerrogativa pública independiente. Solo un sistema público de inspección que funcione eficazmente puede garantizar la eficacia gracias al carácter disuasorio de las sanciones” (apartado 2.2.12).

35. En relación con las iniciativas de cumplimiento voluntario (ICV), tales como sistemas de autoevaluación, auditorías y certificaciones, en 2013 la OIT organizó una reunión de expertos sobre inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas. Los trabajos concluyeron reconociendo que la función de control del cumplimiento de la legislación no puede subcontratarse ni delegarse a órganos privados, de modo que las iniciativas privadas no deben eximir en ningún caso del cumplimiento de la legislación laboral, ni dejar sin efecto las inspecciones del lugar de trabajo por parte de las autoridades públicas. Las iniciativas privadas sólo pueden desempeñar una función complementaria, asistiendo a las empresas a cumplir con sus obligaciones jurídicas, pero nunca podrán sustituir el rol de la inspección del trabajo.¹⁷

Las Directrices reiteran en su apartado 2.2.11 que “dichas iniciativas no reemplazan a la inspección pública del trabajo y no eximen a los Estados Miembros de adoptar las medidas necesarias a este respecto, ni pueden constituir una excusa para reemplazar o reducir la capacidad y la frecuencia de las visitas de la inspección del trabajo”.

Más recientemente, en su Estudio General de 2024, la CEACR insistió en que las formas de autorregulación pueden ayudar a mejorar el cumplimiento, pero no están concebidas para sustituir la inspección pública del trabajo y no deberían eximir a los Gobiernos de

¹⁶ OIT (1985) *Estudio General de las memorias relativas al Convenio y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo* (núm. 81); *la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte)* (núm. 82) y *al Convenio* (núm. 129) y *a la Recomendación* (núm. 133) *sobre la inspección del trabajo (agricultura)*.

¹⁷ OIT (2013) *Seguimiento de la Reunión de expertos sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación*.

adoptar las medidas necesarias a este respecto ni considerarse como una justificación o excusa para reducir la capacidad y la frecuencia de las visitas de inspección del trabajo.

36. Según el artículo 3.1 del Convenio núm. 81 y el artículo 6.1 del Convenio núm. 129, las principales **funciones del sistema de inspección del trabajo** son las siguientes:
37. **Velar por el cumplimiento de la legislación laboral.** En relación a esta primera función, el artículo 3.1.a) del Convenio núm. 81 hace referencia a las “disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones”.

Por su parte, el artículo 6.1.a) del Convenio núm. 129 se pronuncia en casi idénticos términos, añadiendo expresamente las disposiciones legales relativas al descanso semanal, vacaciones y empleo de mujeres.

El rol de las inspecciones de velar de manera efectiva por el cumplimiento de la legislación laboral contribuye a la paz social y puede prevenir conflictos laborales. No podemos olvidar que la inspección del trabajo es prácticamente la única opción con la que cuentan los trabajadores para garantizar la aplicación de los derechos laborales en los casos de incumplimiento.

El alcance de la función de control normativo de la inspección del trabajo es potencialmente enorme y varía significativamente de un país a otro, de acuerdo a la legislación y las políticas nacionales. La variedad de temas que pueden abarcar los inspectores del trabajo incluye, entre otros:

- Vigilancia del cumplimiento de las obligaciones en materia de los salarios y las horas extraordinarias, así como de las limitaciones en materia de jornada de trabajo y horas extraordinarias, y disfrute de vacaciones y otras licencias y permisos, incluidas las licencias por enfermedad, maternidad, paternidad y parentales.
- Control del cumplimiento de la normativa en seguridad y salud en el trabajo, incluyendo la investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En este sentido, los Convenios núm. 81 y 129 señalan que “deberán notificarse a la inspección del trabajo, en los casos y en la forma que determine la legislación nacional, los accidentes del trabajo y los casos de enfermedad profesional”. Estas investigaciones tienen objetivos inmediatos: brindar una respuesta imparcial a las víctimas o a los trabajadores afectados, establecer si se ha infringido la ley y tomar las medidas correctivas que sean necesarias.
- Control del cumplimiento de otros derechos fundamentales en el trabajo como la erradicación del trabajo forzoso, la eliminación del trabajo infantil, la libertad sindical y la negociación colectiva y el derecho a no ser discriminado en el empleo, incluyendo la prevención de la violencia y el acoso. En muchos países, los inspectores del trabajo cumplen un papel importante en la vigilancia del cumplimiento de los derechos colectivos laborales, como el derecho de sindicación, la protección de los representantes legales de los trabajadores y el funcionamiento eficaz de los órganos estatutarios que participan en el diálogo social. No podemos olvidar que, en algunos

países, los trabajadores experimentan limitaciones legales y de hecho por sindicalizarse o por defender sus derechos de manera colectiva. Como veremos en relación a la función de asesoramiento, los inspectores también pueden capacitar a los representantes de los trabajadores y de los empleadores en cuestiones de protección en el trabajo o participar en otras actividades de formación.

- Control del registro de los trabajadores en las instituciones de seguridad social y del pago de las contribuciones sociales.
- Control de otras obligaciones relacionadas con el empleo, como las medidas activas de empleo, los programas de formación profesional y los permisos de trabajo a extranjeros.
- Vigilancia de las prohibiciones y limitaciones del trabajo de menores adolescentes y de trabajadores con necesidades especiales, como las trabajadoras embarazadas o con las personas con discapacidad.

En ciertos países, las inspecciones del trabajo abarcan solo algunas de las actividades mencionadas, por ejemplo, la seguridad y salud en el trabajo o las condiciones laborales. Hablamos, en esos casos, de inspecciones especializadas. En otros países, en cambio, la inspección abarca un espectro más amplio de materias laborales, incluyendo condiciones laborales, seguridad y salud en el trabajo y seguridad social, según un modelo de inspección que llamamos generalista.

Como se verá más adelante, en algunos países, los inspectores están además facultados para hacer cumplir disposiciones legales relacionadas con ámbitos cubiertos por la legislación ambiental, industrial o de otra índole, que no son estrictamente legislación laboral. Por otra parte, algunos países facultan a los inspectores a velar no solo por el cumplimiento del marco legislativo legal y reglamentario sino también para exigir el cumplimiento de los convenios colectivos y los laudos arbitrales.

38. **Facilitar información técnica y asesoramiento.** Junto con la función de verificación, el artículo 3.1.b) del Convenio núm. 81 y el artículo 6.1.b) del Convenio núm. 129 otorgan a los sistemas de inspección del trabajo la función de “proporcionar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales”.

Este asesoramiento, de carácter preventivo, se considera esencial para conseguir un cumplimiento efectivo de las normas laborales. En la práctica, puede facilitarse durante las visitas de inspección, ofreciendo orientaciones, o bien mediante campañas de educación, cursos, conferencias, información en sitios web, medios de comunicación, redes sociales, etc.

En diversos países, las inspecciones del trabajo utilizan cada vez más las posibilidades que ofrece las tecnologías de la información y de las comunicaciones para brindar información técnica y asesoramiento sobre el contenido de la legislación laboral y los medios más eficaces para acatarla.

En relación a las funciones preventivas, los párrafos 1, 2 y 3 de la Recomendación núm. 81 establecen que las personas que pretendan abrir un establecimiento industrial o comercial, tomarlo como sucesor o comenzar a desempeñar en el mismo actividades que,

a juicio de la autoridad competente, estén sujetas a la aplicación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, debería estar obligada a notificarlo previamente al servicio competente de la inspección del trabajo, ya sea directamente o por conducto de otra autoridad designada al efecto. Asimismo, los países deberían tomar disposiciones en virtud de las cuales los planos de nuevos establecimientos, instalaciones o procedimientos de fabricación puedan ser sometidos al servicio de inspección del trabajo competente, para que determine si dichos planos dificultarían o imposibilitarían el cumplimiento de la legislación sobre higiene y seguridad industriales o constituirían un peligro para la salud y seguridad de los trabajadores. Por último, la realización de las obras a que se refieran los planos de nuevos establecimientos, instalaciones y procedimientos de fabricación que, en virtud de la legislación nacional, se consideren peligrosos o insalubres, debería estar condicionada a la ejecución de cualesquiera alteraciones que ordene dicho servicio, a los efectos de proteger la salud y la seguridad de los trabajadores.

El párrafo 14 de la Recomendación núm. 133 sugiere a los países que inicien o promuevan una campaña educativa continua destinada a informar a las partes interesadas, por todos los medios adecuados, sobre las disposiciones legales pertinentes y la necesidad de aplicarlas estrictamente, y también sobre los peligros para la salud o la vida de las personas que trabajen en empresas agrícolas y de los medios más apropiados para evitarlos, enumerando además los medios apropiados para la educación de los trabajadores.

39. En su Estudio general de 2006, la CEACR señaló que el Convenio núm. 81 y el Convenio núm. 129 equiparan en importancia la función de control con la de informar y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más eficaz de cumplir las disposiciones legales pertinentes, interpretando así el **carácter indisociable de las funciones de control y asesoramiento**, que representan los dos aspectos esenciales de la inspección del trabajo.

Por su parte, el párrafo 1.2.3 de las Directrices añaden que las funciones de la inspección del trabajo definidas en el artículo 3.1 del Convenio núm. 81 son “indivisibles, complementarias y fundamentales para el cumplimiento de la legislación laboral nacional”.

40. **Contribuir al perfeccionamiento del derecho laboral.** Por último, el artículo 3.1.c) del Convenio núm. 81 y el artículo 6.1.c) del Convenio núm. 129 señalan que el sistema de inspección está encargado de “poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes”.

Las formas y los marcos de las relaciones laborales, los procesos de producción y las tecnologías utilizadas en los lugares de trabajo cambian rápidamente. Por lo tanto, es imprescindible que la legislación laboral avance al mismo ritmo que estos cambios si se desea evitar consecuencias negativas para el mundo del trabajo como resultado de un marco jurídico inadecuado.

En este sentido, gracias a su experiencia y conocimiento directo del lugar de trabajo, los inspectores del trabajo están en una posición ideal para poner en conocimiento de la

autoridad competente las deficiencias o los vacíos que pudieran existir en la legislación y en las políticas laborales y para proponer modificaciones o actualizaciones normativas con el fin de corregir esas brechas.

Una buena práctica puede consistir en que los inspectores adviertan a sus responsables sobre los problemas encontrados en la aplicación de la normativa que dificultan su efectivo cumplimiento, para que después las autoridades puedan analizar y seleccionar aquellos más relevantes que requieran de atención legislativa o reglamentaria. De esta manera, las inspecciones del trabajo pueden cumplir un rol central en el proceso de elaboración de nueva legislación laboral, ya que ellas son las indicadas para garantizar que esa nueva legislación sea alcanzable y aplicable.

41. Los convenios de la OIT sobre la inspección del trabajo no excluyen la posibilidad de que la legislación o la práctica nacional asigne a los inspectores del trabajo **otras tareas** además de las inherentes a sus funciones principales. Sin embargo, en tanto que las funciones principales de la inspección son complejas y exigen tiempo, recursos, formación y considerable libertad de acción y movimiento, el artículo 3.2 del Convenio núm. 81 y el artículo 6.3 del Convenio núm. 129 señalan que “ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá:

- Entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales.
- Perjudicar, en manera alguna, la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores”.

Entre las funciones adicionales que en ocasiones se les asignan a los inspectores del trabajo, una de las tareas más controvertidas es la de resolver conflictos laborales colectivos. La Recomendación núm. 81 señala expresamente que las funciones de los inspectores no deberían incluir las de conciliador o árbitro en los conflictos del trabajo (párrafo 8), si bien la Recomendación núm. 133 prevé, que cuando no existan organismos especiales encargados de la conciliación para el trabajo agrícola, los inspectores del trabajo en la agricultura podrían ser llamados, como medida temporal, a actuar como conciliadores, aunque la autoridad competente debería adoptar medidas para descargarles progresivamente de dichas funciones y permitirles así dedicar la mayor parte de su tiempo a la inspección propiamente dicha de las empresas (párrafos 3.2 y 3.3).

Por su parte, las Directrices señalan:

- “Los inspectores del trabajo no dedicarán tiempo a funciones secundarias o accesorias en detrimento de aquellas que constituyen la parte esencial de su labor. Los Gobiernos no deberían atribuir o conceder a los inspectores del trabajo ninguna otra facultad o responsabilidad adicional en materia de inspección, relativas a cualquier otro ámbito de reglamentación o administración gubernamental, distintas de las previstas en el artículo 3.1 del Convenio núm. 81 y el artículo 6.1 del Convenio núm. 129” (apartado 1.2.2).
- “Los inspectores del trabajo no deberían participar en los procesos formales de conciliación, arbitraje o solución de conflictos individuales, dado el posible conflicto entre la función de control de la aplicación efectiva de la legislación y la de conciliación,

habida cuenta de que estas atribuciones no forman parte de las funciones principales de los inspectores del trabajo” (apartado 1.2.5).

42. Por último, cabe destacar que la inspección del trabajo juega en cualquier país una **función social** muy importante. Como señalábamos, tiene la responsabilidad de promover y asegurar que la legislación laboral sea aplicada de manera efectiva en los lugares de trabajo. Esta función busca lograr primordialmente una protección en el trabajo de las personas trabajadoras, así como unas relaciones de trabajo armoniosas en un ambiente productivo que contribuya a un desarrollo económico y social equilibrado y sostenible.

Dicho de manera general, los inspectores del trabajo juegan un papel para corregir la diferencia de poder entre los empleadores y los trabajadores, diferencia que podría obstaculizar la adopción de acuerdos equitativos en las condiciones laborales.

En síntesis, los inspectores no solo deben realizar inspecciones para verificar si las condiciones laborales cumplen o no con la legislación laboral vigente, sino que también deben desarrollar un sentido de compromiso social, en términos de lo que es justo o injusto, de modo de convertirse así en vectores de cambio para la mejora de la legislación laboral y de las condiciones de trabajo.

Los tomadores de decisiones y el público deben ser sensibles y apoyar este rol fundamental. Las autoridades de la inspección y los propios inspectores de trabajo también deben estar comprometidos con este papel y eso debe reflejarse en sus actitudes, comportamientos y desempeño. Ser capaz de desarrollar estas actitudes y comportamiento es requisito *sine qua non* para la profesión de inspector laboral.

Finalmente, las decisiones de las autoridades de gobierno en relación con los poderes, el estatus y los recursos humanos y materiales asignados a la inspección del trabajo deben ser consistentes con la importancia de sus funciones y con las obligaciones que el país tiene con el marco internacional.

43. Las **condiciones de servicio** que atañen a los inspectores del trabajo tienen mucha relevancia en cuanto a la calidad general de su desempeño. De acuerdo con los convenios de la OIT, los inspectores del trabajo deberán:
44. Ser **“funcionarios públicos** cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la **estabilidad** en su empleo y los **independicen** de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida” (artículo 6 del Convenio núm. 81 y artículo 8 del Convenio núm. 129).

Conforme a lo anterior, el modelo de inspección laboral de los convenios de la OIT es un modelo de función pública. Las Directrices recuerdan que “la inspección del trabajo constituye una función pública y, por consiguiente, los inspectores del trabajo deberían ser funcionarios públicos” (apartado 4.1.1).

Además, para que los inspectores del trabajo puedan desempeñar su mandato con imparcialidad e independencia se les debe proteger de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida, lo cual solo se podrá garantizar la necesaria estabilidad en el empleo, la cual no podrá depender de consideraciones políticas, como los cambios de administración.

Ello sin perjuicio del establecimiento de un periodo de prueba antes de su nombramiento permanente o de su desafección por motivos disciplinarios, previo debido proceso que garantice el derecho de defensa y de recurso (Vega Ruiz, 2012).

Como ha señalado en reiteradas ocasiones la CEARC, los inspectores no podrán obrar con total independencia si su continuidad en el servicio o sus perspectivas de carrera dependen de consideraciones políticas. La tendencia general es que los inspectores ocupen puestos de planta permanente.

La no politización y la independencia de los inspectores del trabajo consisten en garantizar la autonomía técnica y funcional en la toma de decisiones. Esta independencia y autonomía son perfectamente compatibles con la observancia y el respeto a las instrucciones, criterios técnicos, circulares o procedimientos operativos estandarizados emitidos por los responsables de la inspección y dirigidos a garantizar un control del cumplimiento de la legislación armonizado y coherente (apartado 4.1.17 de las Directrices).

45. La **remuneración** de los inspectores del trabajo debería ser proporcional a sus responsabilidades y coincidir con la de otros funcionarios de nivel comparable en el mismo país. Una remuneración insuficiente podría dificultar la captación de personas altamente calificadas, generar una alta rotación del personal y llevar a los inspectores a buscar otras fuentes de ingresos, menoscabando su imparcialidad y poniendo en riesgo su comportamiento ético.

Los convenios también exigen el reembolso a los inspectores de “todo **gasto imprevisto** y cualquier **gasto de transporte** que pudiese ser necesario para el desempeño de sus funciones”. Cuando el servicio de inspección del trabajo no ponga vehículos oficiales a disposición de los inspectores y estos deban utilizar su propio vehículo u otros medios de transporte, deberían contemplarse asignaciones para estos gastos.

46. Otro aspecto vinculado a las condiciones de servicio de los inspectores es la posibilidad de **carrera profesional**. Las Directrices advierten que unas perspectivas profesionales atractivas son clave retener a los inspectores del trabajo y mejorar su productividad. La carrera profesional debiera permitir a los inspectores tener la oportunidad de desempeñar un puesto de dirección en algún momento de su vida laboral, ya sea mediante concursos internos o considerando los méritos y la antigüedad. La movilidad horizontal, geográfica y funcional también pueden tener un efecto positivo en el desempeño de los inspectores (apartados 4.1.11 y siguientes).
47. En definitiva, es indispensable que las condiciones de servicio sean tales que permitan atraer a un personal altamente calificado, retenerlo y protegerlo frente a toda influencia indebida. A juicio de la CEACR, “estas aptitudes comprenderán, como para todas las demás profesiones, las competencias técnicas establecidas, además de las cualidades humanas y psicológicas necesarias para hacer frente, con un equilibrio adecuado entre la firmeza y la flexibilidad, a una gran variedad de situaciones y de interlocutores”. La Comisión considera que “la autoridad nacional competente debería velar por que los inspectores del trabajo fueran tratados con todas las consideraciones que merecen las responsabilidades que asumen a diario y la función social que desempeñan” debiendo “poder aspirar con toda legitimidad a perspectivas de carrera correspondientes a su

antigüedad, su esmero y su dedicación a su trabajo, y todo incumplimiento profesional debería ser sancionado según su gravedad, de conformidad con las reglas del procedimiento contradictorio, sin que puedan ser víctimas de decisiones arbitrarias” (CEACR, 2006).

48. Los inspectores del trabajo “serán **contratados** tomándose únicamente en cuenta las aptitudes del candidato para el desempeño de sus funciones” y “la autoridad competente determinará la forma de comprobar esas aptitudes” (artículo 7.1 y 7.2 del Convenio núm. 81 y artículo 9.1 y 9.2. del Convenio núm. 129).

Se trata así de asegurar sistemas de selección del personal que garanticen la excelencia de los que prestan el servicio. La eficacia de un sistema de inspección del trabajo dependerá en gran parte de los esfuerzos que realicen las autoridades para atraer y mantener a un personal suficiente, cualificado y motivado.

Por ello, las Directrices insisten en su sección 4.2. en la necesidad de que el proceso de contratación de los inspectores se base en los principios de “transparencia, igualdad, mérito y aptitud”, debiendo ser el mismo aplicable al conjunto de la administración pública, con la debida adecuación a las funciones específicas del puesto.

Respecto a la calificación académica apropiada para ser inspector del trabajo, ello dependerá, en gran medida, del mandato del servicio de inspección, del puesto vacante y de las políticas generales para el acceso a la función pública. Cuando lo permitan las circunstancias nacionales, el grado de instrucción mínimo exigido debería ser un título universitario básico o avanzado, o un nivel de competencias equivalentes, según lo definido en la legislación nacional.

49. “Las **mujeres** y los **hombres** serán igualmente elegibles para formar parte del personal de inspección, y, cuando fuere necesario, se asignarán funciones especiales a los inspectores y a las inspectoras, respectivamente” (artículo 8 del Convenio núm. 81 y artículo 10 del Convenio núm. 129).

La igualdad de género es, por tanto, un lineamiento esencial en la selección de inspectores. En cuanto a la asignación de funciones especiales, cabe señalar que, en las inspecciones más desarrolladas, inspectores e inspectoras desempeñan las mismas tareas en igualdad de condiciones.

Las Directrices se refieren a “políticas adecuadas de recursos humanos a fin de alentar la mayor diversidad, incluida la diversidad de género, del personal de inspección del trabajo”, mencionando la posibilidad de establecer “medidas de discriminación positiva o acciones afirmativas para los candidatos que pertenecen a grupos subrepresentados, en consonancia con las políticas y procedimientos gubernamentales generales sobre el acceso a un empleo en la administración pública” (apartados 4.1.15 y 4.2.9).

50. Los inspectores del trabajo deberán recibir “**formación** adecuada para el desempeño de sus funciones” (artículo 7.3 del Convenio núm. 81 y artículo 9.3 del Convenio núm. 129).

En ese sentido, las Directrices recomiendan en su sección 4.4 la elaboración de “una política y un programa de formación basados en un análisis previo de las necesidades formativas, con la ulterior formulación de un plan de formación”, así como el “acceso a

centros de formación de calidad, tales como su propia escuela nacional o mediante la colaboración estructural con universidades y/o instituciones especializadas”.

Conforme a las Directrices, podemos distinguir varios niveles de formación:

- Formación inicial, una duración mínima acorde al alto nivel de conocimientos técnicos y normativos que deben poseer los inspectores del trabajo, y la que deberá contar con:
 - i) un componente teórico que abarque las funciones, facultades y obligaciones de los inspectores; los conocimientos sobre el marco técnico y normativo que forma parte del mandato del servicio de inspección del trabajo; los cambios en el mercado de trabajo, incluidas las tendencias y categorías emergentes de trabajadores; los procedimientos operativos estándar; la redacción de informes; las medidas y el procedimiento de control del cumplimiento y de sanción; las técnicas de entrevista, y la gestión de conflictos y del estrés.
 - ii) un componente práctico, que incluya visitas a establecimientos de diferentes sectores mediante un sistema de mentoría con un inspector más experimentado.
- Formación periódica, sobre los aspectos sustantivos de la legislación laboral y los requisitos cuyo cumplimiento están encargados de vigilar, sobre el alcance de sus facultades y responsabilidades legales, sobre las tecnologías y el mantenimiento de registros, sobre cómo tratar y comunicarse con los empleadores y los trabajadores, y sobre los requisitos relativos a la independencia, la integridad, la actitud positiva para la solución de problemas y la manera de evitar la corrupción o los sobornos.

La participación en actividades de formación deberá considerarse cuando exista un sistema de gestión del desempeño de los inspectores.

51. Se deberá garantizar la **“colaboración de peritos y técnicos** debidamente calificados, entre los que figurarán especialistas en medicina, ingeniería, electricidad y química, en el servicio de inspección, de acuerdo con los métodos que se consideren más apropiados a las condiciones nacionales, a fin de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la protección de la salud y seguridad de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, e investigar los efectos de los procedimientos empleados, de los materiales utilizados y de los métodos de trabajo en la salud y seguridad de los trabajadores” (artículo 9 del Convenio núm. 81 y artículo 11 del Convenio núm. 129).

Las Directrices recomiendan que “dichos expertos, incluidos psicólogos laborales, higienistas industriales, expertos en ergonomía y otros especialistas, sean contratados como personal del servicio de inspección del trabajo”, aunque también plantean que los servicios de inspección del trabajo establezcan “políticas, protocolos y acuerdos de cooperación para tener acceso a conocimientos independientes externos a la inspección del trabajo”.

Por su parte, el Convenio núm. 129 prevé que, de acuerdo con la legislación o a la práctica nacional, los países pueden incluir en su sistema de inspección del trabajo en la agricultura a “agentes o representantes de las organizaciones profesionales, cuya acción completaría la de los funcionarios públicos” y los cuales también “deberán gozar de garantías de estabilidad en sus funciones y estar a cubierto de toda influencia externa indebida” (artículo 8.2 d).

52. Otro asunto importante en relación con los recursos humanos al servicio de la inspección del trabajo es el **número de funcionarios** de la inspección del trabajo, motivo frecuente de preocupación para las administraciones laborales. Al respecto, los convenios señalan, por una parte, que “los establecimientos se deberán inspeccionar con la frecuencia y el esmero que sean necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes” (artículo 16 del Convenio núm. 81 y artículo 21 del Convenio núm. 129). Y para que esto sea posible, añaden que “el número de inspectores del trabajo será el suficiente para garantizar el desempeño efectivo de las funciones del servicio de inspección, y se determinará teniendo en cuenta:

- a) la importancia de las funciones que tengan que desempeñar los inspectores, particularmente:
 - i. el número, naturaleza, importancia y situación de los establecimientos sujetos a inspección;
 - ii. el número y las categorías de trabajadores empleados en tales establecimientos;
 - iii. el número y complejidad de las disposiciones legales por cuya aplicación deba velarse;
- b) los medios materiales puestos a disposición de los inspectores; y
- c) las condiciones prácticas en que deberán realizarse las visitas de inspección para que sean eficaces (artículo 10 del Convenio núm. 81 y artículo 14 del Convenio núm. 129).

Estas indicaciones tratan de ayudar a las autoridades de inspección a organizar sus planteles de inspectores.

Las Directrices zanján posibles estimaciones matemáticas al señalar que “una ratio basada exclusivamente en el número de inspectores por miles de trabajadores no toma en consideración todos los elementos identificados por el artículo 10 del Convenio núm. 81 y no debería utilizarse como punto de referencia”.

53. Durante las inspecciones, los inspectores del trabajo pueden estar potencialmente expuestos a diferentes **riesgos**, en función de la naturaleza de la actividad que inspeccionan, incluidos riesgos de carácter físico, químico, o biológico, así como riesgos de violencia física y/o verbal o amenazas. En este sentido, las Directrices recomiendan la elaboración de evaluaciones de riesgos en cada servicio de inspección y la adopción de “protecciones legales adecuadas y efectivas para los inspectores contra la violencia, el acoso o la intimidación durante la ejecución de su labor”, en consonancia con el Convenio núm. 190 sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, incluyendo la colaboración efectiva de las fuerzas policiales y asistencia jurídica en tales circunstancias.
54. En relación a las **facultades de los inspectores**, de acuerdo con el artículo 12 del Convenio núm. 81 y el artículo 16 de Convenio núm. 129, los inspectores del trabajo que acrediten debidamente su identidad estarán autorizados a:
55. **Entrar libremente y sin previa notificación**, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección; y **entrar de día en cualquier lugar**, cuando tengan un motivo razonable para suponer que el lugar está sujeto a inspección.

Estas dos facultades pretenden garantizar que los inspectores puedan efectuar controles en todo momento oportuno, sin previa notificación, y con la libertad necesaria para asegurar la mayor eficacia procurando no interferir inútilmente en los trabajos que se están realizando.

56. La única limitación de esta facultad de libre acceso estaría constituida por la **inviolabilidad del domicilio particular** y la necesidad de observar un estricto respeto a la privacidad. En este sentido, el artículo 16.2 del Convenio núm. 129 prescribe que “sólo podrán entrar en el domicilio privado del productor de una empresa agrícola con el consentimiento de éste o con una autorización especial concedida por la autoridad competente”.
57. Es importante señalar que los convenios consagran el principio general de las visitas **sin previa notificación**. Las visitas sin previa notificación impiden en gran medida posibles maniobras tendentes a disimular una infracción, modificaciones de las condiciones habituales de trabajo con esta intención, alejar a un testigo o hacer imposible el control.
58. Con relación a la **franja horaria de los controles**, ambos convenios disponen que los inspectores deberán estar autorizados para entrar a cualquier hora del día o de la noche en los establecimientos formalmente sujetos a su control, y solamente de día en cualquier lugar cuando tengan un motivo razonable para suponer que está sujeto a inspección. Sin embargo, la CEARC ha observado restricciones en ciertos países que afectan al horario de control autorizado, de manera que los inspectores sólo pueden entrar en un establecimiento sujeto a inspección durante las horas de trabajo mientras que, en otros, el período autorizado se define como “razonable”, aunque no se precisa el sentido de esta palabra, o que no pueden entrar en los lugares de trabajo de noche, excepto cuando están funcionando.
59. Los convenios añaden que “al efectuar una visita de inspección, el inspector deberá **notificar su presencia** al empleador o a su representante, a menos que considere que dicha notificación pueda perjudicar el éxito de sus funciones” (artículo 12.2 del Convenio núm. 81 y artículo 16.3 del Convenio núm. 129). Contrariamente a lo que prevén los instrumentos, la CEARC ha señalado que en algunos países las visitas de inspección deben anunciarse con antelación a los empleadores, de modo que sólo pueden efectuarse con su acuerdo y en su presencia.
60. En el cumplimiento de sus funciones, y particularmente en el momento del acceso al lugar de trabajo, los inspectores pueden tener que hacer frente a la oposición del empleador o de su representante. A este respecto, el artículo 18 del Convenio núm. 81 y el artículo 24 del Convenio núm. 129 prevén que “la legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas, que habrán de ser efectivamente aplicadas en los casos (...) en que se **obstruya** (obstaculice) a los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones”.
61. Sobre ciertas limitaciones a la facultad de libre acceso de los inspectores observadas en algunos países, tales como la exigencia de una autorización u orden de inspección expedida por la autoridad o la limitación del número de visitas de inspección que pueden realizarse a la misma empresa o centro de trabajo en un periodo de tiempo determinado, en su Estudio general de 2006 la CEARC señaló que “lo único que pueden conseguir las diversas restricciones impuestas por la legislación o la práctica al derecho de entrada de

los inspectores en los lugares de trabajo es dificultar el logro de los objetivos que los instrumentos asignan a la inspección del trabajo. Así pues, la Comisión lamenta observar que estas restricciones no son conformes con los convenios e insta a los gobiernos de los países interesados a que adopten las medidas necesarias para suprimir estas restricciones en la legislación y en la práctica”.

En ese sentido, las Directrices reiteran que “los servicios de inspección del trabajo no deberían limitar el ámbito de aplicación legal de las inspecciones a determinados ámbitos o a listas de control preestablecidas. Tampoco deberían imponer límites estrictos para el tiempo máximo de duración de las inspecciones. En la medida en que ello no afecte a la eficacia de las actuaciones inspectoras, la visita de inspección debería no interferir en el normal funcionamiento de la actividad productiva (apartado 5.2.4).

62. Aunque los convenios consagran el principio general de que los inspectores deberían consagrar la mayor parte de su tiempo a la visita de los lugares de trabajo, las Directrices admiten que “cuando resulte apropiado, el uso de las tecnologías podría permitir realizar **inspecciones sin visitar físicamente** el establecimiento. Este pudiera ser el caso cuando el objetivo de la inspección fuera, por ejemplo, comprobar documentos, recabar testimonios de testigos o confirmar la reparación de instalaciones físicas (pruebas fotográficas)” (apartado 5.2.3).
63. Otra de las facultades de los inspectores, según los Convenios núm. 81 y 129 es la de proceder a realizar cualquier **prueba, investigación o examen** que consideren necesarios para cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente. En particular:
 - i) interrogar, solos o ante testigos, al empleador o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales;
 - ii) exigir la presentación de libros, registros u otros documentos que la legislación nacional sobre las condiciones de trabajo ordene llevar, a fin de comprobar que obran en conformidad con las disposiciones legales, y para obtener copias o extractos de los mismos;
 - iii) requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales;
 - iv) 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 ese propósito.
64. Junto a las mencionadas facultades de vigilancia, los convenios también reconocen otras facultades que podríamos llamar de intervención. En este sentido, reconocen la facultad de los inspectores para “tomar **medidas a fin de que se eliminen los defectos observados** en la instalación, en el montaje o en los métodos de trabajo que, según ellos, constituyan razonablemente un peligro para la salud o seguridad de los trabajadores” (artículo 13.1 del Convenio núm. 81 y artículo 18.1 del Convenio núm. 129).
65. Para que puedan adoptar dichas medidas, el artículo 13.2 del Convenio núm. 81 y el artículo 18.2 del Convenio núm. 12 añaden que los inspectores del trabajo estarán

facultados, bajo reserva de cualquier recurso judicial o administrativo que pueda prescribir la legislación nacional, a “**ordenar o hacer ordenar**”:

- i) las modificaciones, dentro de un plazo determinado, que sean necesarias en la planta, locales, herramientas, equipo o maquinaria para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la salud o seguridad; o
- ii) la adopción de medidas de aplicación inmediata, en caso de peligro inminente para la salud o seguridad de los trabajadores.

Si el procedimiento anterior no fuera compatible con la práctica administrativa o judicial del Miembro, los inspectores podrán dirigirse a la autoridad competente para que ésta ordene lo que haya que hacer o adopte medidas de aplicación inmediata” (artículo 13.3 del Convenio núm. 81 y artículo 18.3 del Convenio núm. 129).

En el caso de la inspección en la agricultura, los defectos comprobados por el inspector durante la visita a una empresa y las medidas ordenadas o solicitadas, “deberán ser puestos inmediatamente en conocimiento del empleador y de los representantes de los trabajadores” (artículo 19.2 del Convenio núm. 129).

66. Cabe recordar que los convenios otorgan al inspector una **facultad discrecional** para decidir en cada caso si conviene realizar una advertencia o bien iniciar o recomendar la apertura de un procedimiento sancionador (artículo 17 del Convenio núm. 81 y artículo 22.2 del Convenio núm. 129).

En ese sentido, las Directrices señalan que “los inspectores del trabajo deberían tener la capacidad de discernimiento necesaria para distinguir entre el incumplimiento intencional grave o repetido, la negligencia culposa o la mala voluntad flagrante, que deben ser sancionados, y el incumplimiento involuntario o leve o los errores o la comprensión errónea de las obligaciones aplicables, que pueden ser objeto de una primera simple advertencia o una orden” (apartado 6.3.2.)

Esta libertad de decisión supone para el personal de inspección una facultad de enjuiciamiento que le permite distinguir entre la infracción intencional grave o repetida, la negligencia culposa o la mala voluntad flagrante, que deben ser sancionadas, y la infracción involuntaria o leve, que puede ser objeto de una simple advertencia (CEACR, 2006).

Esta facultad discrecional no es incompatible con la observancia y el respeto a las instrucciones, criterios técnicos, circulares o procedimientos operativos estandarizados emitidos por los responsables de la inspección y dirigidos a garantizar un control del cumplimiento de la legislación armonizado y coherente (apartado 4.1.17 de las Directrices).

67. Además de las amplias facultades conferidas a los inspectores del trabajo, y por la necesidad de mantener su independencia e imparcialidad y de asegurar que gocen de la confianza de los empleadores y de los trabajadores, el artículo 15 del Convenio núm. 81 y el artículo 20 del Convenio núm. 129 les exigen respetar las siguientes **obligaciones**:
68. **Ausencia de intereses:** Se prohíbe a los inspectores tener “cualquier interés, directo o indirecto, en las empresas que estén bajo su vigilancia”. Algunos países incluyen la

prohibición de participar en la gestión de empresas, de adquirir acciones o intereses financieros, o tener un interés en la patente de una marca registrada. La obligación se extiende a no aceptar regalos o servicios por parte de los empleadores o los trabajadores. Muchos sistemas de inspección han adoptado medidas concretas para velar por el cumplimiento de esta prohibición, como son la obligación de los inspectores de efectuar una declaración de intereses al momento de su nombramiento y la imposición de sanciones disciplinarias en caso de incumplimiento, que incluyen la revocación del nombramiento y la apertura de procesos penales.

Es conveniente comprender que la expresión “cualquier interés directo o indirecto” designa también todo interés personal del inspector de naturaleza psicológica, afectiva, política o de otra índole, que podría percibirse razonablemente como susceptible de comprometer la probidad de sus actos profesionales respecto de ciertas empresas. Por consiguiente, la noción de interés debería definirse en la legislación nacional a fin de prevenir no sólo las situaciones evidentes de conflicto de intereses ya mencionadas sino también para permitir la identificación de cualquier otra situación que podría razonablemente ser percibida como capaz de influir indebidamente en el cumplimiento de las funciones del inspector (CEACR, 2006).

69. **Secreto profesional:** Señalan los convenios que “los inspectores del trabajo estarán obligados, bajo pena de sufrir sanciones o medidas disciplinarias apropiadas, a no revelar, después de haber dejado el servicio, los secretos comerciales o de fabricación o los métodos de producción de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones”. Para hacer valer esta obligación, algunas legislaciones nacionales aplican a las violaciones del secreto profesional las sanciones disciplinarias vigentes en general en la función pública, sin perjuicio de otros procesos civiles o penales.

Las excepciones a las obligaciones de sigilo profesional previstas en algunas legislaciones nacionales contemplan esencialmente los casos en que la comunicación de las informaciones a una autoridad policial o judicial es necesaria, por ejemplo, para sancionar una infracción (CEACR, 2006).

70. **Confidencialidad:** “Los inspectores del trabajo deberán considerar absolutamente confidencial el origen de cualquier queja que les dé a conocer un defecto o una infracción de las disposiciones legales, y no manifestarán al empleador o a su representante que la visita de inspección se ha efectuado por haber recibido dicha queja”. Es importante considerar que, si no se respeta esta obligación de confidencialidad, los trabajadores estarán poco dispuestos a denunciar los incumplimientos laborales por temor a las posibles represalias de los empleadores y muchas infracciones laborales podrían quedar ocultas para el sistema de inspección del trabajo.

Las Directrices extienden la obligación de confidencialidad al conjunto del personal de servicio de la inspección del trabajo (apartado 4.5.4).

No obstante, esta prohibición encuentra sus limitaciones en determinadas situaciones donde la investigación de los casos individuales conduce necesariamente a revelar la identidad del denunciante. En esos casos se admite que la necesidad de intervenir eficazmente para proteger a la víctima debe prevalecer sobre el respeto de la confidencialidad (CEACR, 2006).

Además de la confidencialidad respecto al origen de las denuncias, recordemos que la facultad de los inspectores de “interrogar, solos o ante testigos, al empleador o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales” (artículo 12.1.c) inciso i) del Convenio núm. 81 y artículo 16.1.c) inciso i) del Convenio núm. 129) y a “a cualquier otra persona que allí se encuentre (artículo 16.1.c) inciso i) del Convenio núm. 129) tiene por finalidad garantizar que las declaraciones sean todo lo espontáneas y fiables que sea posible, para lo cual el inspector podrá decidir si juzga oportuno proceder a los interrogatorios de manera confidencial cuando la materia lo exija. De esta forma, se podrá evitar poner inútilmente en evidencia al empleador o a su representante ante los trabajadores o, a la inversa, exponer a los trabajadores a posibles represalias (CEACR, 2006).

71. El desempeño eficaz de las funciones de la inspección del trabajo requiere que el personal al servicio de la inspección disponga de los **recursos necesarios** para cumplir esas funciones y para que su papel y la importancia de su misión sean debidamente reconocidos. A este respecto, el artículo 11 del Convenio núm. 81 y el artículo 15 del Convenio núm. 129 contemplan que “la autoridad competente deberá adoptar las medidas necesarias para proporcionar a los inspectores del trabajo:

- a) oficinas locales debidamente equipadas, habida cuenta de las necesidades del servicio, y accesibles a todas las personas interesadas;
- b) los medios de transporte necesarios para el desempeño de sus funciones, en caso de que no existan medios públicos apropiados.”

Además, “la autoridad competente deberá adoptar las medidas necesarias para reembolsar a los inspectores del trabajo todo gasto imprevisto y cualquier gasto de transporte que pudiere ser necesario para el desempeño de sus funciones”.

El Convenio núm. 129 añade que las oficinas de inspección sean accesibles, en la medida de lo posible, a todas las personas interesadas deberán estar situadas en lugares que se elijan teniendo en cuenta la situación geográfica de las empresas agrícolas y las vías de comunicación que existan.

En la práctica, la falta de medios de transporte suficientes para el desplazamiento de los inspectores a los centros y lugares de trabajo suele ser uno de los mayores desafíos a enfrentar, dado que ello puede impedir o dificultar el acceso a zonas remotas, a diferencia de lo que ocurre en los núcleos urbanos, donde podrían disponer de transporte público.

En relación con la práctica observada en algunos países de recurrir a los empleadores para conseguir ayuda con el fin de desplazarse a los lugares de trabajo, la CEACR ha señalado que “ello podría ir en detrimento de la autoridad e imparcialidad indispensables en las relaciones de los inspectores con los empleadores y los trabajadores, creando un riesgo de dependencia respecto de los empleadores”, tomando nota con interés de aquellos países que han prohibido expresamente recurrir a la ayuda de los empleadores (CEACR, 2004).

Por otro lado, el concepto de qué deba ser una oficina debidamente equipada ha variado sustancialmente. Se pasó de un equipamiento muy primitivo en las primeras inspecciones

a la adquisición y uso generalizado de nuevas tecnologías en el trabajo diario de la inspección.

En su informe de 2024, la CEACR ha instado a todos los gobiernos a garantizar que se asignen recursos humanos y financieros y medios materiales adecuados a los sistemas de inspección del trabajo, incluso en tiempos de crisis.

72. La credibilidad de todo servicio de inspección depende, en gran medida, no sólo de su capacidad para asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la mejor forma de aplicar las disposiciones legales cuyo cumplimiento le corresponde controlar, sino también de la existencia y utilización efectiva de un **sistema de sanciones** que sea lo suficientemente disuasivo. Para la inspección del trabajo, las funciones de control y de asesoramiento son, en la práctica, indisociables.

De esta manera, el artículo 18 del Convenio núm. 81 y el artículo 24 del Convenio núm. 129 establecen que “la legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas, que habrán de ser efectivamente aplicadas en los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, y en aquellos en que se obstruya a los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones”.

A mayor abundamiento, el artículo 17. 1 del Convenio núm. 81 y el artículo 22.1 del Convenio núm. 129 añaden que “las personas que violen las disposiciones legales o muestren negligencia en la observancia de las mismas deberán ser sometidas inmediatamente, sin aviso previo, a un procedimiento judicial o administrativo” y el artículo 23 del Convenio núm. 129 precisa que “si los inspectores del trabajo en la agricultura no pueden ellos mismos iniciar el procedimiento, deberán estar facultados para transmitir directamente a la autoridad competente los informes sobre violación de las disposiciones legales”.

Por su parte, las Directrices dedican su sección 6.3. a las sanciones, recordando que “las sanciones deberían ser suficientemente disuasorias y aplicarse rápidamente (...)”, que “para que las sanciones sean creíbles, deberían ser proporcionales a la gravedad y la naturaleza de la infracción, las características de su autor, el posible riesgo o el daño causado”. En ese sentido, en algunos países la determinación de la cuantía de las multas depende de criterios agravantes o atenuantes tales como la reincidencia, el volumen de negocios de la empresa, el número de trabajadores afectados por la infracción, o las consecuencias de la infracción, entre otros.

73. Para mantener el carácter disuasivo de las sanciones, la cuantía de las multas debería ser objeto de una revisión periódica. Así, la Directrices recuerdan que el monto de las multas “debería actualizarse periódicamente teniendo en cuenta la inflación, para así evitar que pierdan su capacidad de disuasión con el transcurso del tiempo”. En efecto, resultaría muy lamentable que los empleadores prefiriesen abonar multas por considerarlas más económicas que la adopción de las medidas necesarias para ponerse de conformidad con las disposiciones legales sobre las condiciones de trabajo.
74. Junto a lo anterior, no debe olvidarse que las sanciones deberán aplicarse de manera efectiva. Esto puede ser de especial preocupación en aquellos países en los que, tras la identificación de infracciones, los inspectores han de incoar procedimientos

administrativos y judiciales, a menudo de lenta implementación, para la imposición de las sanciones correspondientes. Las Directrices recuerdan en este sentido que “para que el sistema de inspección del trabajo sea coherente con sus objetivos, es esencial que las sanciones impuestas sean efectivamente aplicadas (...) y recaudadas”.

75. Por último, la sanción prevista en algunos países ante los casos de violación de las disposiciones relativas a la seguridad y salud en el trabajo puede conllevar el cierre del establecimiento, la suspensión de la actividad o la retirada de la autorización o licencia de ejercicio.
76. **Autoridad central y organización.** El artículo 4 del Convenio núm. 81 señala que “siempre que sea compatible con la práctica administrativa del Miembro, la inspección del trabajo deberá estar bajo la vigilancia y control de una **autoridad central**”, añadiendo que “en el caso de un Estado federal, el término autoridad central podrá significar una autoridad federal o una autoridad central de una entidad confederada”. En similares términos se pronuncia el artículo 7 del Convenio núm. 129, aunque refiriéndose a un organismo central, al nivel federal o al nivel de una unidad de la federación”.
77. Por su parte, las Directrices establecen que “la función de coordinación y control de la autoridad central debería facilitar la implantación y **la aplicación de una política coherente de inspección**, así como una **estrategia global integrada** para el conjunto del territorio nacional” (apartado 2.1.4).

La autoridad central competente en materia de inspección del trabajo es aquella designada a nivel nacional para desempeñar las funciones del sistema de inspección en todo el territorio del país.

La designación de una autoridad central de inspección del trabajo es la manera de asegurar la coordinación efectiva en todo el sistema, y facilita el establecimiento y la aplicación de políticas con miras a garantizar el cumplimiento uniforme a nivel nacional (CEACR, 2024).

En definitiva, los convenios reafirman el principio de la unicidad de una autoridad central, aunque conjugándolo con cierta flexibilidad en la medida en que, por una parte, el sistema de inspección del trabajo debe estar situado bajo la supervisión y el control de una autoridad central siempre que ello sea compatible con la práctica administrativa del Miembro y, por otra parte, en el caso de un Estado federal, el término “autoridad central” podrá significar una autoridad federal o una autoridad central de una entidad confederada.

Así, la organización de la inspección también dependerá de la organización administrativa del país. En algunos países federales o descentralizados (es el caso de Argentina, Italia y Alemania) la inspección que se realiza en las provincias, regiones o *Länder* puede ser totalmente autónoma, aún si se aplica la misma ley laboral nacional. De hecho, en algunos países federales el sistema es aún más complejo ya que los sistemas de inspección del trabajo varían de una provincia, Estado o territorio a otro (así sucede, por ejemplo, en Australia, Canadá y EE.UU.). Existen también Estados con una estructura federal, pero con una autoridad central encargada de la inspección del trabajo a nivel nacional (Nigeria, Brasil y la Federación Rusa).

Al contrario de lo que podría parecer, descentralización y autoridad central no son conceptos contradictorios sino complementarios. Se precisa de una descentralización para poder llegar a todo el territorio del país, pero a la vez es fundamental que todas las unidades descentralizadas dependan de una autoridad central, a la que deberán reportar y de la que recibirán indicaciones, planes o proyectos.

Efectivamente, la sujeción del sistema de inspección del trabajo a una autoridad central facilita: i) el establecimiento y la aplicación de una política uniforme en el conjunto del territorio; y ii) el uso racional de los recursos disponibles, lo que implica eliminar la duplicación de esfuerzos o evitar la falta de asignación de recursos presupuestarios adecuados en el caso de autoridades regionales o locales descentralizadas.

78. En cuanto a la organización, como ya habíamos adelantado, a nivel global podemos distinguir algunas **inspecciones** denominadas **especializadas**, que abarcan solo algunas competencias y materias, en torno a las cuales estructuran su organización. Este es el caso, por ejemplo, de países de tradición anglosajona, como Irlanda, Reino Unido o EE.UU., en los que las inspecciones se dedican únicamente a la seguridad y salud en el trabajo y que cuentan con estructuras que responden a las funciones de los inspectores especializados en dichas materias. Las inspecciones que se dedican a las condiciones generales de trabajo se realizan de manera separada por otros servicios públicos.
79. Por el contrario, en otros países las inspecciones responden a un **modelo generalista** en el que los inspectores tienen un amplio mandato que incluye condiciones generales de trabajo, seguridad social, seguridad y salud en el trabajo, relaciones laborales, promoción de la formalización laboral y, en general, la promoción de condiciones de trabajo decente en todas sus dimensiones. La estructura organizativa generalista, que puede contemplar diversos departamentos temáticos, es la que se da en Francia, España, Portugal, Japón, gran parte de los países del África francófona y la mayoría de los países latinoamericanos.
80. Aunque los servicios de inspección están normalmente vinculados a los ministerios de trabajo, algunos países cuentan con distintos tipos de inspecciones que dependen de otros ministerios, incluso de autoridades municipales, y cuyas esferas de actividad a veces se superponen. Este suele ser el caso de la seguridad contra incendios, en que la inspección del trabajo debe mantener una cooperación adecuada con los cuerpos de bomberos locales; o las inspecciones sectoriales de agricultura, transporte, minería, puertos y plataformas petroleras, entre otras, que suelen ser inspeccionadas por funcionarios dependientes de otros ministerios distintos al de trabajo, como, por ejemplo, el ministerio de energía, el ministerio de transporte o el ministerio de agricultura. De hecho, el artículo 7.3 del Convenio núm. 129 especifica que “la inspección del trabajo en la agricultura podría ser realizada, por ejemplo:
 - a) por un órgano único de inspección del trabajo que tendría la responsabilidad de todos los sectores de actividad económica;
 - b) por un órgano único de inspección del trabajo, que organizaría en su seno una especialización funcional mediante la adecuada formación de los inspectores encargados de ejercer sus funciones en la agricultura;

- c) por un órgano único de inspección del trabajo, que organizaría en su seno una especialización institucional por medio de la creación de un servicio técnicamente calificado, cuyos agentes ejercerían sus funciones en la agricultura; o
- d) por un servicio de inspección especializado en la agricultura, cuya actividad estaría sujeta a la vigilancia de un organismo central dotado de estas mismas facultades respecto de los servicios de inspección del trabajo en otras actividades, como la industria, el transporte y el comercio”.

81. Los trabajadores del sector público también pueden tener servicios de inspección específicos.

82. **Cooperación y colaboración.** Las inspecciones del trabajo no deben ser instituciones aisladas, sino que han de formar parte de un sistema integrado en el que confluyan otros organismos, públicos y privados, así como los actores sociales y sus organizaciones. Para reforzar este concepto de sistema, el artículo 5 del Convenio núm. 81 y los artículos 12.1 y 13 del Convenio núm. 129 establecen que “la autoridad competente deberá adoptar las medidas pertinentes para fomentar:

- a) la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones, públicas o privadas, que ejerzan actividades similares;
- b) la colaboración de los funcionarios de la inspección con los empleadores y trabajadores o sus organizaciones”.

Las Directrices añaden que “a fin de garantizar que esta coordinación y colaboración sean efectivas, deberían organizarse de forma permanente y periódica y adoptar formas institucionalizadas, tales como protocolos y memorandos de entendimiento entre las diferentes administraciones, que deberían hacerse públicos” (apartado 2.2.1).

En relación a la **cooperación efectiva con otros servicios gubernamentales e instituciones públicas o privadas** que ejerzan actividades similares, podemos distinguir varios niveles:

- Cooperación entre los servicios de inspección. Sean cuales fueren las formas de organización o el modo de funcionamiento de la inspección del trabajo, las competencias en materia de inspección del trabajo pueden estar distribuidas entre diversos servicios y oficinas, atendiendo a consideraciones sectoriales o geográficas, o en funciones del objeto del control. En estos casos, es importante que la autoridad competente adopte medidas para favorecer la cooperación entre dichas estructuras “a fin de tratar de evitar múltiples inspecciones y de garantizar la coordinación y el desempeño efectivo de las funciones de cada servicio de inspección” (...), del mejor uso posible de los recursos y, en la medida de lo posible, (...) “de evitar múltiples inspecciones innecesarias”. “Esta cooperación debería basarse en el intercambio de información, la coordinación de actividades y la ejecución de programas y visitas conjuntos para alcanzar objetivos definidos en común” (sección 2.2 de las Directrices).
- Cooperación de los servicios de inspección con otras instituciones. Para ser eficaz con respecto al objetivo perseguido, el cumplimiento de las funciones de inspección del trabajo definidas por los instrumentos requiere de una cooperación amplia de las

estructuras principalmente responsables de ellas con otros servicios gubernamentales e instituciones públicas o privadas que ejercen actividades análogas, entre ellas, entidades encargadas de la seguridad social y de los seguros sociales, fuerzas del orden, órganos del sistema judicial, administración tributaria, ministerios sectoriales competentes, autoridades migratorias, y centros de investigación y universidades.

Por otra parte, la inspección del trabajo sólo podrá alcanzar los objetivos que se le asignan si la autoridad competente adopta medidas para favorecer la **colaboración efectiva de los empleadores y trabajadores** con sus operaciones y actividades. Las Recomendaciones núm. 81 y 133 añaden indicaciones acerca de las posibles modalidades de esa colaboración en materia de seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, las Directrices se refieren a la colaboración con los interlocutores sociales a nivel nacional, territorial y empresarial.

A nivel nacional, en algunos países existe un órgano consultivo nacional, de composición tripartita y competencia general para las cuestiones del trabajo, que también actuará como marco de colaboración de las organizaciones de trabajadores y empleadores con la inspección del trabajo. En otros casos, se han constituido consejos nacionales tripartitos encargados concretamente de examinar las cuestiones relativas a la inspección del trabajo o la seguridad y salud en el trabajo.

En relación a la colaboración con los actores sociales a nivel empresarial, los párrafos 4 a 7 de la Recomendación núm. 81 mencionan los comités de seguridad u organismos similares, creados dentro de cada empresa o establecimiento, en los que participan representantes de los empleadores y de los trabajadores, debiendo autorizarse a sus integrantes para que colaboren directamente con los funcionarios de la inspección del trabajo cuando se efectúen investigaciones, en particular sobre los accidentes del trabajo o las enfermedades profesionales.

83. **Informes de inspección.** Los Convenios núm. 81 y 129 prescriben dos tipos de informes de inspección:
84. **Informes periódicos de resultados de los inspectores.** El artículo 19 del Convenio núm. 81 y, en similares términos, el artículo 25 del Convenio núm. 129, señalan que “los inspectores del trabajo o las oficinas locales de inspección, según sea el caso, estarán obligados a presentar a la autoridad central de inspección informes periódicos sobre los resultados de sus actividades. Estos informes se redactarán en la forma que prescriba la autoridad central, tratarán de las materias que considere pertinentes dicha autoridad y se presentarán, por lo menos, con la frecuencia que la autoridad central determine y, en todo caso, a intervalos que no excedan de un año”.

Estos informes periódicos son la base para la medición de los resultados individuales y colectivos.

En la actualidad, las tecnologías de la información al servicio de las inspecciones del trabajo permiten centralizar todas las actuaciones inspectoras en una única plataforma o base de datos evitando así que los inspectores tengan que invertir mucho tiempo en elaborar dichos informes periódicos.

Sobre estos informes, las Directrices añaden:

- "3.4.1. Los informes periódicos son de vital importancia para la medición de los resultados y la definición de una serie de criterios comunes, así como para la mejora de la eficiencia de las actividades de inspección.
- 3.4.2. Las tecnologías de la información y de la comunicación, allí donde estén disponibles, permiten a los inspectores del trabajo informar sistemáticamente sobre cada una de sus actividades.
- 3.4.3. La autoridad central de inspección debería encomendar a los servicios de inspección locales o regionales la obligación de presentar informes periódicos y fijar su frecuencia, la cual no debería ser inferior a un año. El uso de tecnologías de la información y de la comunicación integradas en los procedimientos de inspección puede ayudar a que la información sea más rápida y precisa.
- 3.4.4. A efectos oficiales, se debería redactar un resumen o un informe detallado de cada visita realizada por los inspectores. Los resultados de la visita de inspección son una parte esencial de la "memoria institucional" de los servicios de inspección. En seguimiento de cada visita, se debería añadir al expediente de cada empresa un informe de inspección. Asimismo, se recomienda archivar las notas de trabajo y los comentarios del inspector para referencias futuras. Estos informes individuales constituyen la información primaria y la base de todo el sistema de información y notificación; por consiguiente, deberían elaborarse y registrarse de conformidad con las instrucciones precisas facilitadas por la autoridad central.
- 3.4.5. El informe final de cada inspección individual debe ser fáctico y contener al menos las conclusiones, su pertinencia en términos de cumplimiento normativo y el resultado de la visita de inspección. El informe debería elaborarse lo antes posible después de la inspección. Se deben fijar plazos de obligado cumplimiento para todo el servicio de inspección con normas de desempeño claras y factibles; por ejemplo, se debería entregar al supervisor un informe sistemático de inspección a más tardar una semana después de haber finalizado la visita. El informe debería ser compartido con el empleador y, si existieran, con los representantes de los trabajadores de la empresa, cuando se requiera a través de procedimientos formales, en función de lo previsto en la legislación nacional.
- 3.4.6. De acuerdo con lo dispuesto en la legislación nacional, los hechos descritos en los informes redactados por los inspectores deberían tener presunción de certeza.
- 3.4.7. El informe contendrá datos e información útiles para futuras actividades de inspección y en lo que respecta a la rendición de cuentas del sistema de inspección: nombre del inspector; todas las partes a las que va dirigido; información general sobre el lugar de trabajo; conclusiones del inspector; naturaleza de todas las contravenciones; medidas que han de adoptarse; plazos impuestos; probabilidad de que sean necesarias nuevas comprobaciones, y sanciones propuestas o medidas de seguimiento, si procede.
- 3.4.8. La inspección del trabajo de ámbito local o regional debería examinar los datos y las tendencias resultantes de los informes de los inspectores sometidos a su control directo, con el fin de adoptar medidas encaminadas a incrementar la eficacia de las

actividades de inspección, del sistema de presentación de informes y del apoyo al cumplimiento”.

85. **Informes anuales de la autoridad central.** El artículo 20 del Convenio núm. 81 y el artículo 26 del Convenio núm. 129 prescriben que “la autoridad central de inspección publicará un informe anual, de carácter general, sobre la labor de los servicios de inspección que estén bajo su control. Estos informes se publicarán dentro de un plazo razonable, que en ningún caso podrá exceder en doce meses de la terminación del año a que se refieran. Se remitirán copias de los informes anuales al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo dentro de un período razonable después de su publicación, que en ningún caso podrá exceder de tres meses.”¹⁸

El informe anual es una herramienta de gestión importante. Si se compila adecuadamente, ofrece información muy valiosa sobre las actividades pasadas, el nivel de desempeño, los resultados y los éxitos globales de la inspección, así como sobre las principales cuestiones de interés futuro.

Cuando son bien elaborados, estos informes constituyen un elemento valioso de información por una doble razón doble:

➤ Desde un punto de vista nacional, el informe anual de inspección es esencial para apreciar los resultados prácticos de las actividades de la inspección del trabajo. Por medio de este informe, las autoridades nacionales deberían disponer de datos significativos sobre la aplicación de la legislación del trabajo y sus posibles deficiencias, de lo cual podrían extraer conclusiones útiles para el futuro. La publicación de los informes anuales de inspección sirve para asegurar la necesaria transparencia de los medios, las actividades, los problemas y los resultados de la inspección del trabajo. Gracias a ello, los interlocutores sociales, los organismos públicos y privados interesados tienen la posibilidad de comprender mejor el funcionamiento y los objetivos de la inspección del trabajo y sus problemas.

Además, este informe es un instrumento clave de relaciones públicas e información para atraer la atención y el apoyo a la causa de la inspección del trabajo. Un informe anual bien presentado y oportuno, que documenta los resultados y las limitaciones de recursos, es la “tarjeta de presentación” de una inspección del trabajo gestionada con eficiencia ante otros organismos del gobierno y partes interesadas para negociar con éxito el aumento de recursos al interior de la estructura de gobierno.

Por último, no puede olvidarse que el conocimiento de la acción inspectora también puede tener un efecto disuasorio para los posibles infractores.

➤ Desde un punto de vista internacional, los informes anuales de inspección permiten apreciar la forma en que los sistemas de inspección funcionan en la práctica y considerar el grado de aplicación de los convenios internacionales del trabajo ratificados por los diferentes países (OIT, 1985 y 2011). Para la CEACR, los informes anuales de inspección

¹⁸ No debe confundirse este informe anual con la memoria periódica que cada convenio suele prever como mecanismo de control de aplicación que cada país. Aunque, por supuesto, contar con el informe anual facilitará al país la elaboración de la memoria.

representan un elemento para apreciar la aplicación práctica no sólo del Convenio sobre la inspección del trabajo, sino también de los demás convenios.

Además, este informe también puede ayudar a obtener el apoyo de los organismos internacionales.

Conforme al artículo 21 del Convenio núm. 81 y el artículo 27 del Convenio núm. 129 enumeran algunos de los contenidos del informe anual que publique la autoridad central de inspección, en la medida en que se encuentren bajo el control de dicha autoridad:

- a) legislación pertinente de las funciones de la inspección del trabajo;
- b) personal del servicio de inspección del trabajo;
- c) estadísticas de los establecimientos sujetos a inspección y número de trabajadores empleados en dichos establecimientos;
- d) estadísticas de las visitas de inspección;
- e) estadísticas de las infracciones cometidas y de las sanciones impuestas;
- f) estadísticas de los accidentes del trabajo;
- g) estadísticas de las enfermedades profesionales.

El párrafo 9 de la Recomendación núm. 81 y el párrafo 13 de la Recomendación núm. 133 profundizan en los anteriores aspectos del informe.

Sobre los informes anuales de la inspección del trabajo, las Directrices establecen:

- “3.4.9. La autoridad central de inspección publicará un informe anual, de carácter general, sobre la labor de los servicios de inspección que estén bajo su control y remitirá copia del mismo al Director General de la OIT. Estos informes se publicarán dentro de un plazo que en ningún caso podrá exceder en doce meses de la terminación del año a que se refieran.
- 3.4.10. La información que se incluya en el informe siempre debería ser lo más exhaustiva posible, conforme a las circunstancias nacionales. El contenido mínimo que debe contener es: una lista de la legislación relativa a la labor del sistema de inspección del trabajo, datos sobre el personal del servicio de inspección del trabajo, establecimientos sujetos a inspección y número de trabajadores empleados en dichos establecimientos, visitas de inspección, infracciones cometidas y sanciones impuestas, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Se podrá publicar el informe anual de la inspección en la agricultura, ya sea como un informe independiente, o como parte de su informe anual general.
- 3.4.11. Los informes deberían elaborarse con arreglo al sistema armonizado de estadísticas de inspección del trabajo de la OIT¹⁹, o siguiendo los procedimientos nacionales establecidos para la presentación de informes”.

¹⁹ OIT (2016) *Guía sobre la armonización de las estadísticas sobre la inspección del trabajo y Recopilación y utilización de estadísticas sobre inspección del trabajo: Una guía breve*.

IV. COMENTARIOS ESPECÍFICOS RESPECTO DEL PROYECTO DE ACUERDO PARA LA RATIFICACIÓN DEL CONVENIO NÚM. 81 DE LA OIT SOBRE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

86. La ratificación por Chile del Convenio núm. 81 sobre inspección del trabajo permitiría al país ponerse al día en la ratificación de uno más de los cuatro “**convenios prioritarios**” o “**convenios de gobernanza**”, siguiendo así lo recomendado por el Consejo de Administración de la OIT (ver Anexo).
87. Además, como se ha señalado, la ratificación permitiría al país sumarse a la larga lista de Estados miembro de la OIT que han **ratificado** este instrumento (150 países, a la fecha).
88. Desde una perspectiva normativa formal, **no se observan brechas entre el marco normativo** regulador de la inspección del trabajo chilena y el contenido del Convenio núm. 81. No obstante, sería necesario realizar un análisis de posibles brechas.
- 89.
90. Más allá de ello, el sistema de inspección laboral de Chile es considerado no solo uno de los más longevos sino además de los **más sólidos** de América Latina. Ello ha quedado de manifiesto, por ejemplo, en la contribución de la Dirección del Trabajo a distintos procesos de fortalecimiento de las capacidades de inspecciones laborales de otros países de la región con experiencias menos consolidadas (pero que tienen ratificado en Convenio núm. 81), tanto de manera bilateral como a través de alianzas que aglutinan servicios públicos con competencias similares. No es un dato baladí la creación en Chile de la Red Iberoamericana de Inspecciones del Trabajo (REDIBIT) y el fuerte impulso de esta alianza por parte de las distintas autoridades de la Dirección del Trabajo desde 2009.
91. Durante el último siglo desde su creación en 1924, la Dirección del Trabajo ha constituido lo que podemos denominar sin duda la “**columna vertebral**” de la institucionalidad laboral del país, que le ha permitido afrontar grandes desafíos.
92. Pero mirando hacia el futuro, la Dirección del Trabajo habrá de enfrentarse a **desafíos emergentes** como la aparición de nuevas formas de trabajo, el creciente rol de la inteligencia artificial o el cambio climático, entre otros, a la vez que deberá abordar **retos persistentes** como la informalidad laboral. La ratificación del Convenio núm. 81 podría permitir **profundizar en un proceso de modernización** iniciado hace casi una década y que se estima necesario para afrontar esos desafíos. Prueba de ello es la reciente aprobación en abril de 2024 de la primera Política nacional inspectiva, dando cumplimiento a lo establecido en las Directrices de la OIT sobre los principios generales de la inspección del trabajo (2022) y que ha contado con la participación de los actores sociales, tanto a nivel nacional a través del Consejo Superior Laboral, como a nivel regional mediante los Consejos Tripartitos de Usuarios.
93. Además, en un contexto global de crisis de confianza en las instituciones, la ratificación del Convenio núm. 81 podría ser una oportunidad para garantizar los principios de **independencia e imparcialidad** del sistema de inspección laboral frente a los cambios de gobierno y a cualquier influencia exterior indebida, según lo señalado en su artículo 6, de modo de profundizar en la autonomía técnica y funcional del servicio, así como para garantizar los principios de **integridad, transparencia y rendición de cuentas**, perseguidos por el Convenio núm. 81.

94. No puede olvidarse el rol de todo sistema de inspección del trabajo en la **prevención y resolución de los conflictos laborales** y en la consecución de la **paz social**. Las inspecciones laborales tienen la responsabilidad de promover y asegurar que la legislación laboral sea aplicada de manera efectiva en los lugares de trabajo. Esta función no solo busca la protección en el trabajo de las personas trabajadoras, sino también unas relaciones laborales armoniosas, en un ambiente productivo que contribuya a un desarrollo económico sostenible sin competencia desleal. Un sistema de inspección eficaz y eficiente es un valor para la promoción del cumplimiento normativo laboral pero también para el crecimiento económico y la productividad.
95. Por último, queremos recordar la recomendación realizada por la **Comisión del Centenario de la Dirección del Trabajo**. Esta Comisión, constituida en noviembre de 2023 con la finalidad de reflexionar sobre la misión histórica de la institución y sus lineamientos a futuro, ha estado integrada de manera tripartita por las actuales autoridades del servicio, por los representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores y por todos los ex-directores y directoras del trabajo desde 2005²⁰, bajo la copresidencia de Juan Somavía, ex-director general de la OIT y con el acompañamiento de la Oficina de la OIT para el Cono Sur. En el informe final que ha reunido los consensos fruto de este dialogo social tripartito, esta Comisión acordó recomendar la discusión sobre la conveniencia de “ratificar los convenios de inspección del trabajo de la OIT”, en el sentido de mostrar “el compromiso de Chile con los estándares internacionales, reforzando la función inspectiva y ajustando aspectos necesarios para aumentar su capacidad. Además, podría significar un reconocimiento importante de la función de la inspección del trabajo en el país e impulsar la revitalización de la agenda (...)”.

V. BIBLIOGRAFÍA Y NORMATIVA

Bueno, Carmen (2024) [*El marco normativo internacional de la inspección del trabajo. Su contribución a los desafíos laborales en América Latina*](#)

__ (2014) [*La Dirección del Trabajo y la Organización Internacional del Trabajo: Una relación centenaria*](#)

Dirección del Trabajo (2024) [*Política nacional inspectiva*](#)

__ (2024) [*DT, 100 años: Logros, tareas pendientes y desafíos. Comisión del Centenario*](#)

OCDE (2024) [*Los determinantes de la confianza en las instituciones públicas de Chile*](#)

OIT (1947) [*Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo \(industria y comercio\)*](#)

__ (1947) [*Recomendación núm. 81 sobre la inspección del trabajo \(industria y comercio\)*](#)

__ (1966) [*Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Parte IV. La inspección del trabajo en la industria, el comercio, las empresas mineras y de transporte*](#)

__ (1969) [*Convenio núm. 81 sobre inspección del trabajo \(industria y comercio\)*](#)

__ (1969) [*Recomendación núm. 133 sobre la inspección del trabajo \(agricultura\)*](#)

²⁰ Los ex-directores y ex-directoras Marcelo Albornoz, Patricia Silva, María Cecilia Sánchez, Christian Melis, Mauricio Peñaloza y Lilia Jerez formaron parte de la Comisión.

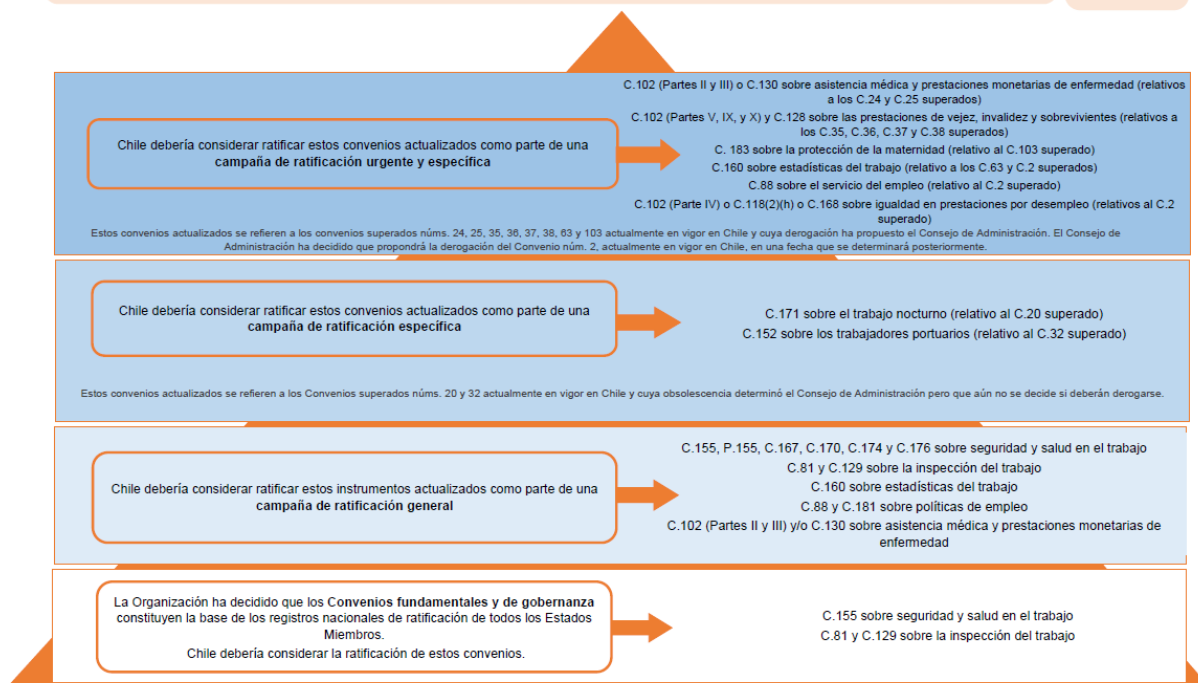
- __ (1985) [Estudio general de las memorias relativas al Convenio y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo \(núm. 81\); la Recomendación sobre la inspección del trabajo \(minas y transporte\) \(núm. 82\) y al Convenio \(núm. 129\) y a la Recomendación \(núm. 133\) sobre la inspección del trabajo \(agricultura\)](#)
 - __ (1995) [Protocolo relativo al Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo.](#)
 - __ (2006) [Estudio general relativo a los Convenios sobre la inspección del trabajo, Informe III \(Parte 1B\)](#)
 - __ (2008) [Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa](#)
 - __ (2011) [Informe V. Administración del trabajo e inspección del trabajo.](#)
 - __ (2011) [Resolución relativa a la administración del trabajo y la inspección del trabajo.](#)
 - __ (2013) [Seguimiento de la Reunión de expertos sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación](#)
 - __ (2016) [Guía sobre la armonización de las estadísticas sobre la inspección del trabajo y Recopilación y utilización de estadísticas sobre inspección del trabajo: Una guía breve](#)
 - __ (2018) [Políticas de Formalización en América Latina: Avances y desafíos.](#) Bueno, Carmen, Capítulo 3 Inspecciones del trabajo.
 - __ (2022) [Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo](#)
 - __ (2024) [Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2024](#)
 - __ (2024) [La administración del trabajo en un mundo del trabajo en transformación. Estudio general relativo al Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 \(núm. 150\) y Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978 \(núm. 158\)](#)
 - __ (2024) [Proyecto de resultado de la discusión de la Comisión de Aplicación de Normas sobre el Estudio General: La administración del trabajo en un mundo del trabajo en transformación](#)
- Vega, Maria Luz (2013) [Garantizando la gobernanza: Los sistemas de inspección de trabajo en el mundo. Tendencias y retos. Un enfoque comparado](#)
- Weil, David (2008). [Un planteamiento estratégico de la inspección del trabajo.](#) Revista Internacional del Trabajo, vol. 127, núm. 4.

VI. ANEXO

ved: Just now

PROMOCIÓN DE LAS RATIFICACIONES SOLICITADAS POR EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN: CHILE

EN SEGUIMIENTO DE
LAS REUNIONES DEL
GTT DEL MEN Y DEL
COMITÉ TRIPARTITO
ESPECIAL-MLC



(Diciembre 2023)