

MÓDULO 2

INTRODUCCIÓN A LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022

Segunda edición 2022

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

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

OIT

Plan de formación integral para una inspección del trabajo moderna y eficiente en Argentina.

Introducción a la inspección del trabajo.

Buenos Aires; Oficina de país de la OIT para la Argentina, 2022.

ISBN: 9789220367827 (pdf web)

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

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las avale.

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

Para más información visite www.ilo.org/buenosaires o escríbanos a biblioteca_bue@ilo.org.

Edición: Damián Grimozzi

Diseño y diagramación: Ingrid Recchia

Impreso en Argentina

¿De qué trata este módulo?

El presente módulo describe la evolución histórica de la inspección del trabajo a nivel mundial y nacional, su organización, sus principios y sus funciones más importantes de acuerdo con los Convenios pertinentes de la OIT y la legislación de la República Argentina. También examina el impacto que tienen en la inspección del trabajo los cambios que se están produciendo en el ámbito social y en el mercado laboral.

Objetivos

Este módulo se propone ofrecer una visión general de los principios, las prácticas y los retos de la inspección del trabajo, así como de las normas nacionales e internacionales sobre el tema. Al finalizar el módulo, los participantes estarán en condiciones de:

- Describir brevemente la evolución histórica de la inspección del trabajo.
- Analizar los Convenios de la OIT sobre la inspección del trabajo.
- Conocer el sistema de inspección del trabajo y de la seguridad social en la República Argentina.
- Revisar los principios que deben regir todo sistema de inspección del trabajo, así como el perfil actitudinal de los inspectores.
- Examinar los retos que actualmente afrontan las inspecciones del trabajo en el mundo y, en particular, en la Argentina.

INDICE

1. LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO A NIVEL MUNDIAL. UNA RESEÑA HISTÓRICA	5
1.1. Antecedentes históricos de la inspección del trabajo	5
1.2. Avances en la legislación internacional	6
1.3. El Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo en la industria y en el comercio (1947)	7
1.4. Desde 1947 hasta la actualidad: hacia una amplia cobertura	8
1.5. La Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo	10
1.6. La Red Iberoamericana de Inspección del Trabajo	11
1.7. La Confederación Iberoamericana de Inspectores del Trabajo	12
2. EL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN LOS CONVENIOS DE LA OIT	12
2.1. Definición de la inspección del trabajo	12
2.2. Funciones de la inspección del trabajo	14
2.3. Ámbito de aplicación de la inspección del trabajo	17
2.4. Recursos humanos	18
2.5. Facultades de los inspectores	20
2.6. Obligaciones de los inspectores	21
2.7. Recursos materiales	22
2.8. Autoridad central y organización	22
2.9. Cooperación y colaboración	24
3. EL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA	24
3.1. Breve referencia histórica	24
3.2. Funciones	26
3.3. Autoridad central	27
3.4. Recursos humanos	27
3.5. Facultades de los inspectores	29
3.6. Obligaciones de los inspectores	32
3.7. Organización y distribución de competencias	36

3.8. Régimen general de sanciones por infracciones laborales (REGESIL).....	39
3.9. Coordinación y colaboración.....	41
4. PRINCIPIOS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO	42
5. EL PERFIL ACTITUDINAL DE LOS INSPECTORES DEL TRABAJO.....	50
6. RETOS ACTUALES DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO	51
6.1. Cambios en la situación económica y la estructura social.....	52
6.2. Cambios en la estructura industrial.....	54
6.3. Cambios en la organización del trabajo.....	54
6.4. Cambios en las expectativas sociales.....	56
6.5. Cambios en la naturaleza de los riesgos del trabajo.....	57
6.6. Implicaciones de estos cambios para los inspectores del trabajo.....	58
7. RESUMEN.....	60
8. BIBLIOGRAFÍA Y LECTURAS RECOMENDADAS	62
EJERCICIO 1	66
EJERCICIO 2	70
EJERCICIO 3	72
EJERCICIO 4	76
EJERCICIO 5	79

1. LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO A NIVEL MUNDIAL. UNA RESEÑA HISTÓRICA

Así como fue necesario señalar, en el Módulo 1, la evolución histórica que llevó a las definiciones de administración del trabajo y sistema de administración de trabajo, del mismo modo ahora, para poder hablar de la **inspección del trabajo**, nos va a ser muy útil conocer la forma en la que ha ido evolucionando a nivel mundial durante el transcurso de la historia, y de ese modo entender mejor el lugar que ocupa en la actualidad, y cuál es su proyección hacia el futuro.

Comencemos por recordar que el Tratado de Versalles es el tratado de paz firmado el 28 de junio de 1919 en el Salón de los Espejos del Palacio de Versalles, que puso fin oficialmente a la Primera Guerra Mundial. La Parte XIII del Tratado, que era la propuesta elaborada por la comisión sobre legislación internacional del trabajo en la Conferencia de París (Ver Módulo 3), se convirtió en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): allí se declaraba que era urgente mejorar las condiciones laborales de los trabajadores y que cada Estado debía organizar un servicio de inspección con el objeto de garantizar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección a los trabajadores.

En su primera sesión en 1919, la Conferencia Internacional del Trabajo mostró la importancia que otorgaba a la inspección del trabajo: expresó el deseo de que los Miembros establecieran, tan pronto como fuese posible, no sólo un sistema de inspección eficiente en fábricas, sino también un servicio del Estado especialmente encargado de la obligación de salvaguardar la salud de los trabajadores. En ese entonces había un verdadero reconocimiento de la importancia de la justicia social para el logro de la paz, como consecuencia de un pasado de explotación de los trabajadores en los países industrializados de ese momento. Había también una comprensión cada vez mayor de la interdependencia económica del mundo y de la necesidad de cooperación para obtener igualdad en las condiciones de trabajo entre los países que competían por mercados. La propia Constitución de la OIT refleja estas ideas.

1.1. Antecedentes históricos de la inspección del trabajo

La legislación más antigua para mejorar las condiciones de trabajo data de 1802, cuando el Parlamento Británico aprobó una “Ley para preservar la moral de los aprendices”. La moral se definía en relación con la seguridad, salud y bienestar, y los aprendices eran niños que trabajaban, por ejemplo, en la minería y limpiando chimeneas. La aplicación de la ley era supervisada por comités voluntarios, pero en realidad no se exigía su cumplimiento. Esto cambió cuando en 1833 el gobierno nombró a los cuatro primeros inspectores. Se los describía como “personas de gran prestigio” y prestaron especial atención a las largas jornadas de trabajo de los adultos y los niños.

En 1874 se instauró en Francia un servicio de inspección del trabajo que comprendía a quince inspectores de división, y en 1892 se creó un cuerpo de funcionarios públicos dedicado

a la inspección del trabajo. Inicialmente el servicio tenía a su cargo vigilar la aplicación de la legislación de 1841, que prohibía el trabajo de niños menores de 8 años.

Sobre el final del siglo diecinueve, muchos países europeos ya contaban con legislación destinada en cierta medida a mejorar las condiciones en el trabajo. También se nombraron inspectores especialistas. Por ejemplo, en Gran Bretaña, se designó al primer inspector médico en 1898, y un año después, al primer asesor especialista en ingeniería. En 1901 se nombró en Alemania a la primera mujer inspectora de fábricas.

En España, se crea la inspección del trabajo en 1901, con el objetivo de vigilar el cumplimiento de la incipiente legislación social conseguida en la época (Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, Ley sobre Trabajo de Mujeres y Menores de 1900 y Ley de Descanso Dominical de 1904).

En América Latina, el nacimiento de las inspecciones laborales estuvo vinculado a la creación y desarrollo de los ministerios de trabajo, que surgieron como unidades especializadas y a veces descentralizadas geográficamente. Los primeros antecedentes regionales son la creación en 1912 de la inspección laboral en Argentina, al mismo tiempo que en Uruguay, y luego la Ley N° 5.350 de 1915, que limitaba la jornada a 8 horas diarias y creaba el primer cuerpo de inspección para su cumplimiento. Más adelante profundizaremos sobre la historia de la inspección en Argentina.

Los servicios de inspección del trabajo continuaron creciendo en tamaño y complejidad en el siglo veinte, inicialmente en los países industrializados y luego en los países en desarrollo, quienes tomaron como modelo para la organización de sus inspecciones los sistemas de las antiguas potencias coloniales.

En las últimas décadas, el área de competencia de las inspecciones se ha ampliado considerablemente, con el fin de abarcar un más importante abanico de sectores económicos y de cuestiones técnicas y de empleo, y así seguir de cerca el ritmo de los cambios en el mundo del trabajo y en las expectativas del público. En este sentido, las inspecciones modernas dedican más tiempo que en el pasado a temas como el estrés laboral, la violencia en el trabajo, el empleo ilegal o el trabajo forzoso, y menos tiempo a temas tradicionales como la seguridad de las calderas o las grúas, o los conflictos industriales.

1.2. Avances en la legislación internacional

Mientras tenían lugar estos avances en distintos países, también se estudiaba la aprobación de normas internacionales para mejorar las condiciones de trabajo y los servicios de inspección. Es así que en 1890 representantes de quince países asistieron a la Conferencia de Berlín, y allí fue posible aprobar la primera de estas normas. La Conferencia definió algo muy importante: que las leyes en cada Estado debían ser supervisadas por un número adecuado de funcionarios especialmente cualificados, nombrados por el gobierno e independientes de los empleadores y los trabajadores (OIT, 2002).

Esta iniciativa recibió mayor impulso con la creación de la OIT en 1919. Dos de las primeras normas internacionales del trabajo adoptadas en el seno de la OIT fueron la **Recomendación núm. 5** sobre la inspección del trabajo (servicios de salud), de 1919, y la **Recomendación núm. 20** sobre la inspección del trabajo, de 1923. Aunque se trató de Recomendaciones y no de Convenios,

por lo que no eran susceptibles de ratificación por los Estados miembros, sentaron las bases para la adopción posterior de instrumentos de inspección del trabajo mucho más completos, en especial el Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo en la industria y en el comercio (1947) y el Convenio núm. 129 sobre la inspección del trabajo en la agricultura (1969).

1.3. El Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo en la industria y en el comercio (1947)

Este Convenio sigue siendo considerado como la principal referencia internacional en materia de servicios de inspección del trabajo y es tan pertinente hoy como lo fue hace más de 70 años. Se ha convertido en uno de los Convenios de la OIT que ha recibido más ratificaciones¹ y sigue constituyendo una base sólida para los servicios de inspección del trabajo en todo el mundo.

El Convenio ha sido ratificado por la República Argentina a través de la Ley N° 14.329 de 1954,² se aplica a la inspección de establecimientos industriales y comerciales, e incluso habilita la posible exclusión de empresas mineras y de transporte (Artículos 1, 2 y 22). En virtud de este Convenio, además, el sistema de inspección del trabajo también se aplica a aquellos establecimientos industriales respecto de los cuales los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión (Artículo 2.1).

Asimismo, los Estados miembros pueden determinar ciertas exclusiones regionales en función de la diseminación de la población o del estado de su desarrollo económico (Artículo 29).

Las disposiciones específicas del Convenio abarcan las funciones y responsabilidades de los sistemas de inspección del trabajo, los requisitos para la contratación de personal, los recursos para los inspectores, sus facultades para velar por el cumplimiento de las disposiciones y sus obligaciones. Otras disposiciones incluyen la necesidad de notificar los accidentes y los casos de enfermedad, y de presentar informes anuales sobre la labor de la autoridad central de inspección.

En este sentido, además, la Recomendación núm. 81 sobre la inspección del trabajo (1947) se adoptó a la par que el Convenio y contiene disposiciones adicionales sobre la colaboración entre inspectores, empleadores y trabajadores, por ejemplo en el ámbito de la formación en higiene y seguridad, y detalla la información que deberá incluirse, en la medida de lo posible, en los informes anuales.

Más adelante se estudiarán pormenorizadamente los contenidos de ambas normas, dado que son cruciales para la labor de los inspectores.

1. Según datos actualizados a 2021, 148 países han ratificado este Convenio. Fuente: NORMLEX-OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312226 [Consultado: 30-ago-2021].

2. Boletín Oficial del 01.10.1954. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/216262/norma.htm> [Consultado: 30-ago-2021].

1.4. Desde 1947 hasta la actualidad: hacia una amplia cobertura

En las últimas décadas, los sistemas de inspección del trabajo han mejorado gradualmente su organización y los recursos con los que cuentan. Así, su contribución real a la mejora de las condiciones laborales ha recibido mayor reconocimiento tanto en el plano nacional como en el internacional. Pero la base e impulso provino del Convenio núm. 81, a tal punto que muchos Convenios y Recomendaciones más recientes incluyen referencias a sistemas de inspección en términos similares.

Esta mejora gradual consistió en buena medida en ampliar la cobertura de los servicios de inspección. Así, en 1969 se adoptó el Convenio núm. 129 sobre la inspección del trabajo en la agricultura junto con su Recomendación, con el objetivo de extender los servicios de inspección a la agricultura, silvicultura e industrias afines. Es importante destacar que este convenio internacional fue ratificado por la República Argentina, mediante Ley N° 22.609 del año 1982.³

En términos generales, las disposiciones del Convenio núm. 129 son similares a las del Convenio núm. 81. Sin embargo, el Convenio núm. 129 no ha logrado el mismo nivel de ratificación que el primero, lo cual puede deberse a diversos motivos.⁴ Uno de ellos es la singularidad y diversidad del sector agrícola, que emplea a muchísimas personas, a menudo en lugares remotos y en pequeñas unidades familiares. Además, debido justamente a las características propias de la actividad, la inspección de las empresas del sector exige una carga administrativa importante para muchos servicios de inspección; así, se generan situaciones de escaso transporte o escasa dotación de personal de inspección.

Por todo esto, en muchos países la inspección de empresas agrícolas ha sido muy limitada o a menudo inexistente. El Convenio núm. 129 tuvo el propósito de rectificar esta situación, pero 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 prestar estos servicios de inspección para el sector agrícola, y se espera que, con una mejor formación de inspectores, esta tendencia continúe en los próximos años.

En 1995, se adoptó el Protocolo relativo al Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo,⁵ que amplió la inspección laboral a muchos más ámbitos de trabajo que los contemplados originalmente en el Convenio. Ahora, 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. Al año

3. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/207398/norma.htm> [Consultado: 30-ago-2021].

4. Hasta el año 2021, 54 países habían ratificado este Convenio. Fuente: NORMLEX-OIT, disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312274 [Consultado: 30-ago-2021].

5. Hasta 2021, 12 países habían ratificado este Protocolo. La República Argentina no lo ha ratificado. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312334:NO [Consultado: 31-ago-2021].

siguiente, en 1996, se adoptó el Convenio núm. 178 sobre la inspección del trabajo (gente de mar),⁶ que fue posteriormente revisado por el Convenio sobre el Trabajo Marítimo (MLC, 2006).⁷

Mientras tanto, la causa de la inspección del trabajo se benefició indirectamente gracias a la campaña lanzada en 1995 por la OIT para lograr la ratificación universal de los ocho Convenios fundamentales.⁸ Desde entonces, los Estados miembros fueron desarrollando cada vez más conciencia de la necesidad de contar con servicios de inspección del trabajo de mayor eficacia a fin de hacer frente a los retos de una economía global que cambia rápidamente, y la OIT ha proporcionado asistencia técnica cuando ha sido preciso.

Una década más tarde, el *Estudio General* de la OIT relativo a los convenios sobre la inspección del trabajo⁹ motivó en 2006 el apoyo del Consejo de Administración a la elaboración de una nueva estrategia global para la “modernización y revitalización” de la inspección del trabajo.¹⁰

Otra de las iniciativas que reviste mayor importancia en materia de inspección del trabajo es la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*,¹¹ de 2008, que destacó la importancia de los “sistemas eficaces de inspección del trabajo” en busca de lograr, precisamente, eficacia en la legislación y en las instituciones laborales. La *Declaración* también menciona específicamente los Convenios núm. 81 y 129 en el contexto de su compromiso para determinar, actualizar y promover las normas internacionales del trabajo que sean más significativas desde el punto de vista de la gobernanza.

Como puede ya advertirse en esta reseña, la inspección del trabajo ha sido una prioridad para la OIT durante toda su historia, y se han emprendido muchas actividades para procurar asistir a los Estados miembros en el desarrollo de sus sistemas de inspección del trabajo. En abril de 2009, la OIT dio inicio a un nuevo Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN), hoy denominado Servicio 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.¹² En los últimos años,

6. Hasta agosto de 2021, 15 países habían ratificado el Convenio núm. 178. La República Argentina no lo ha ratificado. Fuente: NORMLEX-OIT, disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312323:NO [Consultado: 23-feb-2021].

7. Hasta el año 2021, 98 países habían ratificado el Convenio sobre el Trabajo Marítimo (MLC 2006), incluyendo la República Argentina. Fuente: NORMLEX-OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312331:NO [Consultado: 31-ago-2021].

8. Hasta 2008, se contaba con más de 1.200 ratificaciones de estos Convenios, que representan el 86% del número posible de ratificaciones. El beneficio fue indirecto porque el Convenio núm. 81 y el núm. 129 son convenios de gobernanza. Para una información detallada sobre los ocho convenios fundamentales y los cuatro de gobernanza, consultar el Módulo 3.

9. OIT, *Estudio General relativo a los convenios sobre la inspección del trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª reunión, 2006, Informe III, Parte1B. Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf> [Consultado: 31-ago-2021].

10. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_297_14_rev_es.pdf (págs. 5 a 13) [Consultado: 31-ago-2021].

11. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_371206.pdf [Consultado: 31-ago-2021].

12. Mayor información en <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/labadmin-osh/lang--es/index.htm> [Consultado: 31-ago-2021].

el LABADMIN/OSH ha impulsado una serie de nuevas iniciativas en esta área, entre ellas, una metodología para la evaluación de necesidades de los sistemas de inspección, la elaboración de planes de acción nacionales y el desarrollo de diversos instrumentos y herramientas globales para el fortalecimiento y mejora de los servicios de inspección.

Durante la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra en junio de 2011, tuvo lugar una discusión general sobre el tema de la administración del trabajo y la inspección del trabajo. Especial interés merece el informe elaborado a partir de esta discusión, en tanto ofrece una visión general de los problemas actuales y de las perspectivas futuras de los sistemas de administración y de inspección del trabajo y determina los ámbitos de acción primordiales, tanto para los sistemas nacionales de administración del trabajo como para los de inspección del trabajo, así como para la propia OIT.¹³

1.5. La Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo

A raíz de la gradual toma de conciencia de los desafíos comunes que enfrentaban muchas inspecciones del trabajo, en 1972 se fundó la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo (AIIT) con el propósito de promover un mayor profesionalismo entre sus miembros mediante una amplia red de contactos y un mejor intercambio de información.

La posibilidad de incorporarse en condición de miembros estaba abierta tanto para las inspecciones del trabajo como para sus asociaciones y los ministerios de trabajo, ya fuera a nivel nacional o, en el caso de los Estados federales, como por ejemplo Alemania, a nivel provincial o regional. Y hoy por hoy, la afiliación a la AIIT continúa abierta para:

- Cualquier grupo de inspectores de trabajo: por grupo se entiende cualquier organización que incluya un ente de iure o de facto (esto es: homologado jurídicamente o constituido desde la sociedad civil), legítimamente constituido de conformidad con los reglamentos de su país, cualquiera sea su denominación (asociación, sindicato, etc.).
- El ministerio de trabajo de cualquier Estado, que es responsable, por una parte, de la planificación y la dirección de la sección a cargo de la inspección de trabajo y, por otra parte, de verificar que se acate la legislación laboral en el empleo.

El número de sus miembros ha aumentado rápidamente en los últimos años. Actualmente, la AIIT cuenta con 134 miembros de 106 países¹⁴ y trabaja tanto a nivel global como regional, a partir de grupos regionales de redes establecidos en distintas partes del mundo. Asimismo, se realizan conferencias internacionales y regionales regularmente, y el intercambio de información se realiza a través del sitio web de la AIIT¹⁵ y de sus boletines anuales.

13. OIT, 2011. *Informe V Administración del trabajo e inspección del trabajo*. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_153936.pdf [Consultado: 31-ago-2021].

14. La República Argentina forma parte de los miembros que actualmente están afiliados a la AIIT, desde el 16 de junio 1999.

15. Se puede encontrar más información sobre la AIIT, sus objetivos y actividades en <http://www.iali-aiit.org> [Consultado: 23-feb-2022].

1.6. La Red Iberoamericana de Inspección del Trabajo

En abril del año 2009, en Santiago de Chile, los directores generales de inspección de Argentina, Brasil, Chile, España, Portugal y Uruguay, en presencia de la OIT, firmaron una *Declaración de intenciones*, a través de la cual se creó la Red Iberoamericana de Inspección del Trabajo, 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*, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana se sumaron a la Red.

En esta *Declaración de intenciones* quedó establecido que la OIT prestaría el apoyo necesario para elaborar materiales informativos, formativos y normativos de general aplicación, así como para desarrollar, con la participación de todos los países miembros, una plataforma para el intercambio de procedimientos de inspección recomendados y de buenas prácticas.

Banco de Buenas Prácticas sobre Inspección Laboral en Iberoamérica

En el marco de la II Reunión de Ministros de Trabajo Iberoamericanos celebrada en Cancún, México, en noviembre de 2014, se aprobó la propuesta de la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social de México (STPS) de instrumentar un *Banco de buenas prácticas sobre inspección laboral en Iberoamérica*,¹⁶ en colaboración con la OIT y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Esta propuesta fue apoyada por los jefes de Estado y de Gobierno durante la XXIV Cumbre Iberoamericana celebrada en Veracruz, México, en diciembre de 2014. Y en 2015 se concretó la presentación de este *Banco de buenas prácticas*, cuyos principales objetivos son:

- Coadyuvar a la promoción de una cultura de cumplimiento de la normatividad laboral a través de la inspección.
- Facilitar el acceso a la información sobre los procesos de inspección en cada país de Iberoamérica.
- Fomentar el intercambio de buenas prácticas y experiencias exitosas en la tarea de vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.
- Concentrar en un directorio a las autoridades competentes de los países iberoamericanos en materia de inspección.

16. Disponible en <http://bancoinspeccioniberoamerica.stps.gob.mx/Pais/PaisBienvenida.aspx> [Consultado: 31-ago-2021].

Forman parte del *Banco*: Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

La información contenida en el *Banco de Buenas Prácticas* es de acceso público, y resulta ser una importante herramienta de consulta e intercambio de experiencias.

1.7. La Confederación Iberoamericana de Inspectores del Trabajo

Fue creada en 1992 para reunir a las distintas agrupaciones de inspectores del trabajo de Iberoamérica. Tiene como objetivo fundamental promover y defender la dignificación de la inspección del trabajo y de los inspectores que la llevan adelante. Sus principales acciones están orientadas a fomentar reformas legislativas, a estimular y, eventualmente, a asesorar sobre la formación de organizaciones nacionales y regionales que nucleen a inspectores del trabajo, y también sobre su representación ante organismos internacionales. Es una organización independiente de toda institución gubernamental o privada. Pueden integrarla agrupaciones de cualquier tipo, siempre que cuenten con personería jurídica. Las que no cuenten con ese requisito legal podrán participar como adherentes.

2. EL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN LOS CONVENIOS DE LA OIT

2.1. Definición de la inspección del trabajo

Ya señalamos que no existe una definición formal o legal de la inspección del trabajo, en tanto ésta puede variar de un país a otro. Sin embargo, a grandes rasgos, podemos afirmar que se trata de la parte del sistema de la administración del trabajo responsable de vigilar y velar por el cumplimiento de la legislación y las políticas laborales pertinentes en los lugares de trabajo.

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 centros laborales 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 propia OIT, “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”.¹⁷

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 sociolaboral. En particular, se ocupa de fiscalizar las condiciones generales del trabajo. Para hacerlo, aplica las normas sobre las relaciones laborales, la seguridad y salud en el puesto de trabajo, el trabajo adolescente y la eliminación del trabajo infantil y el trabajo forzoso. Además, vela por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los convenios colectivos de trabajo. Toda la labor de la inspección del trabajo tiene el objetivo de garantizar la efectiva protección de todos los trabajadores.

En el mundo laboral, la inspección del trabajo es el instrumento más importante en lo que hace a la presencia e intervención del Estado: en base a la inspección del trabajo, el Estado puede diseñar, estimular y contribuir al desarrollo de una cultura de prevención 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.

Ahora bien, actualmente, las inspecciones del trabajo realizan sus funciones en un ambiente desafiante, con importantes cambios en el contexto económico y social, en los desarrollos industriales, en la organización del trabajo, en la relación laboral, en las expectativas sociales y políticas, en la tecnología y en la naturaleza de los riesgos laborales. De ahí que la inspección del trabajo como servicio público deba constituirse aún más en una herramienta fundamental de control del cumplimiento de las normas laborales.

Como mencionamos en el apartado anterior, los dos Convenios más importantes de la OIT relativos a la inspección del trabajo son: el Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio y el Convenio núm. 129 sobre la inspección del trabajo en la agricultura. Estos instrumentos juegan un papel fundamental para mantener y promover condiciones de trabajo decentes mediante un eficiente y efectivo sistema de inspección laboral. Como veremos en detalle en el Módulo 3, ambos instrumentos internacionales están ratificados por la República Argentina (el Convenio núm. 81 mediante la Ley N° 14.329, y el Convenio núm. 129 mediante la Ley N° 22.609) y ostentan **rango supralegal**, según lo establece el Artículo 75, Inciso 22, de la Constitución Nacional. Los Convenios núm. 81 y núm. 129 definen las funciones, obligaciones y responsabilidades de los sistemas de inspección del trabajo, los requisitos para la contratación de personal, las medidas de acción para los inspectores, las competencias y obligaciones de los inspectores en relación con la ética y la información sobre sus actividades, y también prevén la confección de informes sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Además, cuentan con sendas Recomendaciones, que son: la Recomendación núm. 81 sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio, de 1947, y la Recomendación núm. 133 sobre la inspección del trabajo en la agricultura, de 1969. La primera proporciona más detalles relativos a la información que se debe incluir en los informes anuales y contiene orientaciones

17. OIT, *Estudio General sobre la inspección del trabajo*, 1985: Capítulo X. Conclusiones. Disponible en [http://ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(1985-71-4B\).pdf](http://ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(1985-71-4B).pdf) [Consultado: 31-ago-2021].

para la colaboración entre inspectores, empleadores y trabajadores, principalmente en el área de seguridad y salud en el trabajo, y propone la creación de comités de seguridad e higiene laboral. 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. La segunda, la Recomendación núm. 133, que complementa el Convenio núm. 129, 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.

2.2. Funciones de la inspección del trabajo

Según el Artículo 3.1. del Convenio núm. 81 y el Artículo 6 del Convenio núm. 129, las principales funciones del sistema de inspección del trabajo son las siguientes:

a) Velar por el cumplimiento de la legislación laboral

El Convenio 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”.

La función de las inspecciones del trabajo en torno al cumplimiento de la legislación varían considerablemente de un país a otro; esto depende, por una parte, del ámbito de aplicación y el contenido de la legislación vigente (podría no aplicarse a todos los sectores de la economía) y, por otra parte, de la disposición del gobierno para encargar esta función a la inspección del trabajo. Por ejemplo, los países pueden decidir si desean o no facultar a la inspección del trabajo para que exija el cumplimiento de los convenios colectivos y los laudos arbitrales.

b) Facilitar información técnica y asesoramiento

Junto con la función de verificación, los Convenios de la OIT otorgan a las inspecciones una función de asesoramiento de carácter **preventivo**, que es esencial para conseguir un cumplimiento efectivo de las normas laborales. Este asesoramiento técnico, que ha de prestarse tanto a los empleadores como a los trabajadores, y que se refiere específicamente a la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales, puede facilitarse durante la visita de inspección ofreciendo orientaciones, o bien mediante solicitudes escritas o verbales, campañas de educación, cursos, conferencias, programas de televisión o radio, carteles en exposiciones, folletos, películas, etc. Cuando nos ocupemos de la visita de inspección, volveremos a considerar este punto, dado que la prevención, la información y el asesoramiento resultan decisivos para mejorar las condiciones del trabajo. En diversos países, el suministro de información y asesoramiento está institucionalizado en gran medida, especialmente en lo referente a seguridad y salud en el trabajo. Las inspecciones del trabajo utilizan cada vez más las posibilidades que ofrece la tecnología de la información moderna para brindar información técnica y asesoramiento sobre el contenido de la legislación laboral y los medios más eficaces para acatarla.

c) Contribuir al perfeccionamiento del derecho laboral

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 que los trabajadores sufran, 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 posición ideal para poner en conocimiento de la autoridad competente las **deficiencias o vacíos en la legislación y en las políticas laborales** y para proponer medidas correctivas con el fin de mejorar las condiciones de trabajo.

Una buena práctica puede consistir en que los inspectores de campo adviertan a sus responsables territoriales sobre cuáles son los problemas encontrados en la aplicación de la normativa que dificultan su efectivo cumplimiento y la actuación de la inspección, y que luego las autoridades territoriales envíen estos informes a la autoridad central para analizar y seleccionar aquellos más relevantes, y que requieran atención legislativa o reglamentaria. De esta manera, las inspecciones del trabajo podrían cumplir un rol central, que de hecho deben desempeñar, 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.

Además de estas tres grandes funciones definidas en los Convenios, en la práctica muchas inspecciones de trabajo juegan un rol esencial en 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. En este sentido, es una función que puede considerarse instrumental, y así podría enmarcarse en la primera atribución de velar por el cumplimiento de la normativa laboral. Pero preferimos destacarla aquí, separadamente, en virtud de su gran importancia para la inspección del trabajo.

En muchos países, los inspectores del trabajo cumplen además un papel importante en la vigilancia del cumplimiento de los **derechos colectivos**, 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. Y también pueden capacitar a los representantes de los trabajadores en cuestiones de protección en el trabajo, o participar regularmente en actividades de formación organizadas por terceros.

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 estas obligaciones son a menudo complejas y exigen tiempo, recursos, formación y considerable libertad de acción y movimiento, ambos Convenios, el núm. 81 y el 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.

Una de las tareas más controvertidas entre las funciones adicionales que en ocasiones se les asignan a los inspectores del trabajo 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. Sin embargo, ocurre también que, en muchos países, el rol de las inspecciones de velar de manera efectiva por el cumplimiento de la legislación laboral contribuye a la paz social y hasta puede prevenir tales conflictos.

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

En algunos países, los trabajadores experimentan limitaciones legales y de hecho por sindicalizarse o por defender sus derechos. Más aun, se convierten en víctimas de diferentes formas de abuso laboral, entre las cuales se encuentran la esclavitud, como la peor de ellas, el trabajo infantil y los trabajos extremadamente peligrosos. La inspección del trabajo es prácticamente la única opción con que cuentan los trabajadores para proteger sus derechos fundamentales.

Dicho de manera general, en todos los casos mencionados los inspectores del trabajo juegan un papel para corregir la diferencia de poder entre los empleadores y los trabajadores, diferencia que obstaculiza ponerse de acuerdo de manera equitativa en cuanto a las condiciones de empleo y derechos.

Por otra parte, cuando la situación de los trabajadores no es considerada por la legislación, los inspectores del trabajo deben reportar condiciones de trabajo abusivas con el propósito de mejorar ese marco legal inadecuado y poner en práctica medidas excepcionales.

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 el mejoramiento de la legislación laboral y de las condiciones laborales regionales y nacionales.

Los tomadores de decisiones y el público deben ser sensibles y apoyar este papel fundamental. Las autoridades de la inspección del trabajo y los inspectores laborales 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. Nos ocuparemos con sumo detalle de la actuación inspectora en el Módulo 4.

Finalmente, las decisiones de las autoridades de gobierno sobre poderes, estatus, personal y recursos asignados a la inspección del trabajo deben ser consistentes con su importancia declarada y con las obligaciones que el país tiene con la ley internacional.

2.3. Ámbito de aplicación de la inspección del trabajo

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, por ejemplo:

- Fomento de la seguridad y salud en el trabajo, prevención de accidentes y enfermedades, servicios de asistencia social.
- Protección del nivel de ingresos (por ejemplo, el salario mínimo, de ser aplicable), incluida la verificación de los registros de sueldos y salarios, y el pago por horas extras.
- Verificación de los registros de la jornada laboral y horas extras, vacaciones y períodos de descanso, incluidas las licencias por enfermedad y maternidad.
- Promoción de los derechos fundamentales en el trabajo (por ejemplo, la lucha contra el trabajo forzoso) y de las medidas contra la discriminación (por ejemplo, las relacionadas con las cuestiones de género o las víctimas de discriminación por causa del VIH/SIDA).
- Investigación de accidentes y compensación/indemnización por lesiones como consecuencia de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.
- Asuntos relacionados con el empleo (desde empleo ilegal y permisos de trabajo hasta fomento del empleo, incluidos los programas de formación profesional).
- Control del pago de los aportes a la seguridad social.
- Empleo de niños y jóvenes y de trabajadores con necesidades especiales (por ejemplo, con discapacidad física).
- Diálogo social, asuntos de relaciones industriales y vigilancia de los acuerdos colectivos.

En ciertos países, las inspecciones del trabajo abarcan solo algunas de las actividades mencionadas, por ejemplo, seguridad y salud en el trabajo o 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, seguridad social, según un modelo de inspección que llamamos *generalista*.

En algunos países, los inspectores están además facultados para hacer cumplir disposiciones legales relacionadas con ámbitos cubiertos por la legislación ambiental o de otra índole, que no es estrictamente legislación laboral. En muchos países, las funciones de los inspectores incluyen actividades de formación y educación, como es el caso de Níger y de Costa Rica, donde los inspectores del trabajo realizan actividades educativas en escuelas y centros de formación para familiarizar a los alumnos con aspectos de sus condiciones de trabajo futuras.

2.4. Recursos humanos

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 núm. 81 y 129, los inspectores del trabajo deberán:

- a) 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”. Como ya hemos señalado, el modelo de inspección laboral que define la OIT es un modelo de función pública. Por lo tanto, los inspectores deben tener el estatus de funcionarios públicos. Además, es importante garantizarles estabilidad en el sentido de ponerlos a cubierto de decisiones arbitrarias que puedan terminar su relación de trabajo. Y cuando se trate de su desafección por motivos disciplinarios, deberá ser de acuerdo con un procedimiento que garantice el derecho de defensa y de recurso (Vega Ruiz, M. L., 2012). Como ha señalado en reiteradas ocasiones la Comisión de Expertos, 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. Para esto, deben eliminarse los puestos transitorios y regularizarse mediante concursos.
- b) Los inspectores del trabajo “serán contratados tomándose únicamente en cuenta las aptitudes del candidato para el desempeño de sus funciones”. Se trata de asegurar sistemas de selección y formación del personal que garanticen la excelencia de los que prestan el servicio. La eficacia de un sistema de inspección del trabajo depende en gran parte de los esfuerzos que realicen las autoridades para atraer y mantener a un personal suficiente, cualificado y motivado, que garantice el ejercicio de este servicio público de interés general. Para esto, es indispensable que la cuantía de la remuneración y las perspectivas de carrera de los inspectores sean tales que puedan atraer a un personal de calidad, retenerlo y protegerlo frente a toda influencia indebida. Los Convenios añaden que “la autoridad competente determinará la forma de comprobar esas aptitudes”. A juicio de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)¹⁸ estas aptitudes comprenderán, como para todas las demás profesiones, las competencias técnicas establecidas; pero además, deberán comprender 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.
- c) “Las mujeres y los varones 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”. La igualdad entre varones y mujeres es, por tanto, un lineamiento esencial en la selección de inspectores. En cuanto a la asignación de funciones especiales a los inspectores y a las inspectoras, cabe señalar que en las inspecciones más desarrolladas ambos desempeñan las mismas tareas en igualdad de condiciones. Todavía

18. OIT. Informe General para la CEACR: Inspección del Trabajo, informe III (Parte IB), Conferencia Internacional del Trabajo, 95a reunión, Ginebra, 2006, para. 182. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf> [Consultado: 31-ago-2021].

en algunos países, como Yemen, las inspectoras tienen restringido el acceso a lugares de trabajo donde los empleados son predominantemente varones.

- d) Los inspectores del trabajo deberán recibir “formación adecuada para el desempeño de sus funciones”. Esta obligación se traduce en la existencia, ya sea en países con mayor o menor desarrollo, de programas, planes e incluso escuelas de formación de inspectores del trabajo. Son iniciativas que contemplan tanto la formación inicial como la formación continua y la formación especializada. La Decisión del MERCOSUR N° 33/06¹⁹ sobre requisitos mínimos de perfil del inspector del trabajo establece tres, a aplicar en las inspecciones de los países miembros: (i) el ingreso a través de un concurso público en el que los candidatos deberán contar (a partir del año 2010) con un nivel de educación terciaria o universitaria; (ii) la selección y contratación igualitaria como inspectores de varones y mujeres; y (iii) el establecimiento de un plan de formación para el efectivo cumplimiento de sus tareas, que deberá incluir tanto formación inicial como periódica.
- e) 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”.

El número de funcionarios de la inspección del trabajo también tiene un papel importante y suele ser motivo frecuente de preocupación para las administraciones del trabajo. Al respecto, los Convenios de la OIT 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”. Y para que esto sea posible, añaden, 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.

Todas estas indicaciones intentan ayudar a las distintas administraciones del trabajo a organizar sus planteles de inspectores. Ahora bien, muchos países carecen de un número suficiente de inspectores del trabajo para garantizar una mínima presencia de la inspección del trabajo en territorios extensos, por lo que la planificación estratégica y operativa se convierte en un tema esencial, del cual hablaremos más adelante.

19. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dec_033-2006_es_reqmnpersil-inspector-del-trabajo.pdf [Consultado: 31-ago-2021].

2.5. Facultades de los inspectores

De acuerdo con los Convenios núm. 81 y núm. 129, “los inspectores del trabajo que acrediten debidamente su identidad estarán autorizados a:

- a) **entrar libremente** y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección;
- b) **entrar de día** en cualquier lugar, cuando tengan un motivo razonable para suponer que el lugar está sujeto a inspección; y
- c) 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.”

El Convenio añade 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”.

Asimismo, los Convenios 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”.

Y para que puedan adoptar dichas medidas, 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 en la instalación, dentro de un plazo determinado, que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la salud o seguridad de los trabajadores; 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”. Como veremos más adelante, estas medidas suelen ser la intimación y la suspensión de tareas en el establecimiento. Y debe ser así en virtud de que están en juego la salud o la seguridad de los trabajadores.

Dicho de manera más específica, y de acuerdo con los Convenios de la OIT, ante la detección de un incumplimiento encuadrable como infracción, el inspector está facultado para:

- a) efectuar una advertencia al empleador;
- b) intimar la regularización del incumplimiento;
- c) iniciar un procedimiento sancionador, ya sea al momento de la infracción o una vez vencido el plazo indicado para su corrección.

Cabe recordar en este sentido 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 129 del Convenio núm. 129).

2.6. Obligaciones de los inspectores

Además de las amplias facultades conferidas a los inspectores del trabajo, los Convenios de la OIT les exigen respetar ciertas obligaciones²⁰ que son las siguientes.

- **Ausencia de intereses:** Se prohíbe a los inspectores tener “cualquier interés, directo o indirecto, en las empresas que estén bajo su vigilancia”. Esta prohibición está relacionada con la necesidad de mantener su imparcialidad e independencia. Algunos países la desarrollan en disposiciones específicas que incluyen la prohibición de participar en la gestión de empresas, de adquirir acciones o intereses financieros, o tener un interés en una 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 obligación, 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 procesos penales.
- **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 poder hacer valer esta obligación, las legislaciones nacionales han aplicado a las violaciones del secreto profesional las sanciones disciplinarias que están vigentes en general en la función pública. Esto no impide que además se le inicien al inspector otros procesos civiles o penales.
- **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 tener en cuenta este último ítem,

20. Estas obligaciones están estipuladas en el Artículo 15 del Convenio núm. 81 y en el Artículo 20 del Convenio núm. 129.

dado que si no se respeta esta obligación, los trabajadores estarán poco dispuestos a denunciar las infracciones por temor a las posibles represalias de los empleadores, y muchísimas infracciones quedarán ocultas para el sistema de inspección del trabajo.

2.7. Recursos materiales

La falta de recursos materiales suficientes es una constante preocupación para muchas inspecciones laborales, y los Convenios núm. 81 y 129 contemplan este problema: “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.”

Y añade que “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”.

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, sobre todo, impide o dificulta el acceso a zonas remotas, a diferencia de lo que ocurre en los núcleos urbanos, que disponen del transporte público.

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.

2.8. 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”. En similares términos se pronuncia el Artículo 7 del Convenio núm. 129, aunque refiriéndose a un organismo central. Aquí es importante volver a distinguir entre descentralización y autoridad central, dado que ambos conceptos no sólo no son contradictorios sino que son complementarios. Es precisa la descentralización para poder llegar a todos los puntos de una región o país, pero es fundamental que todas las unidades descentralizadas tengan una cabeza, una autoridad central a la cual remitirse y de la cual recibir indicaciones, planes, proyectos, etc. En este sentido, anexar la inspección del trabajo a una autoridad central facilita:

- la aplicación de una sola política en todo el territorio cubierto; y

- el uso racional de los recursos disponibles (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).

La inspección del trabajo es la autoridad nacional competente designada por el gobierno para desempeñar las funciones de vigilar y velar por la aplicación de la legislación y políticas laborales en todo el territorio del país.

En cuanto a la organización, como ya habíamos esbozado, podemos distinguir a nivel mundial algunas inspecciones denominadas *especializadas*, que abarcan solo algunas competencias y materias, en torno a las cuales estructuran su organización. Por ejemplo, en países de tradición anglosajona, como Irlanda, Reino Unido o EE.UU., estas inspecciones se dedican únicamente a la seguridad y salud en el trabajo, y 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 son realizadas separadamente de éstas.

Por el contrario, en otros países las inspecciones son *generalistas* y los inspectores tienen un amplio mandato que incluye condiciones generales de trabajo, seguridad social, seguridad y salud en el trabajo, relaciones laborales, lucha contra el trabajo informal 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.

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, minería, puertos y plataformas petroleras y de gas mar adentro, que suelen ser inspeccionadas por funcionarios dependientes de otros ministerios distintos al de trabajo, como, por ejemplo, el ministerio de energía o el ministerio de agricultura. Los trabajadores del sector público también pueden tener servicios de inspección específicos.

Por último, 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 aun 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).

2.9. Cooperación y colaboración

Como ya hemos adelantado, las inspecciones del trabajo no deben ser instituciones aisladas sino que tienen que formar parte de un sistema integrado donde confluyan otros organismos, públicos y privados, así como los actores sociales y sus organizaciones. Para reforzar este concepto de sistema, los Convenios núm. 81 y 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.”

3. EL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA

3.1. Breve referencia histórica

A lo largo de la historia, las competencias en materia de inspección del trabajo en nuestro país fueron evolucionando a la luz de los sucesivos cambios políticos, sociales y económicos. Entre 1904 y 1996, la responsabilidad máxima sobre las facultades de policía del trabajo fue alternándose entre la Nación y las provincias, hasta que la nueva Constitución de 1994 determinó que dichas facultades se ejercieran de manera concurrente. En el año 1912 se promulgó la Ley N° 8.999²¹ que otorgó al Departamento Nacional del Trabajo competencia para inspeccionar, con carácter nacional pero limitado a la entonces Capital Federal y Territorios Nacionales. Se entendía que el entonces denominado poder de policía laboral permanecía bajo responsabilidad de las provincias, en tanto éstas no lo habían delegado al gobierno nacional.

El Decreto Ley N° 15.074 de 1943,²² ratificado por Ley N° 12.921 de 1947,²³ crea la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, que dependía directamente del Poder Ejecutivo Nacional. La

21. Boletín Oficial del 19.10.1912.

22. Boletín Oficial del 27.11.1943.

23. Boletín Oficial del 27.06.1947.

característica fundamental fue centralizar toda la acción del Estado y atribuirle, así, jurisdicción nacional en materia laboral en todo el país. El Artículo 12, en este sentido, dispuso: “los departamentos, direcciones u oficinas de trabajo, cualquiera sea su nombre y los organismos y servicios que de ellos dependan, existentes en las provincias, quedan convertidos en delegaciones regionales de la Secretaría de Trabajo y Previsión (...) y las delegaciones regionales tendrán la composición, atribuciones y facultades que establezca el reglamento orgánico de la Secretaría de Trabajo y Previsión.”

Posteriormente, el gobierno militar surgido en septiembre de 1955 dicta el Decreto Ley N° 5.205 de 1957²⁴ que cambia sustancialmente el orden vigente hasta entonces: restablece o crea los organismos provinciales de trabajo y limita las funciones y competencias de las Delegaciones Regionales a “los lugares sujetos a jurisdicción federal exclusiva, y a intervenir en los conflictos colectivos cuando por su índole o efectos excedan los límites de las provincias, o que por sus consecuencias afecten el comercio, la industria y la productividad nacional”. Así, se volvía a las facultades provinciales.

Durante el gobierno militar de Onganía (1966-1970) se sancionó la Ley N° 18.608 de 1970²⁵ sobre la delimitación de la competencia de la Autoridad Nacional del Trabajo. Esta ley disponía coordinar los servicios de policía del trabajo entre la Nación y las provincias, evitar la superposición de la administración laboral, concertar convenios de coordinación de la policía laboral y reservar a la autoridad nacional los lugares de jurisdicción federal o aquéllos donde se desarrollara una actividad que por sus características estuviera vinculada al comercio interprovincial o internacional, o a empresas que actuaran en virtud de concesiones del gobierno nacional.

Ya en el gobierno constitucional en 1973 (Cámpora-Solano Lima), retoma el gobierno federal la competencia exclusiva y excluyente en materia laboral, a cargo del Ministerio de Trabajo, al cual se transfieren los organismos provinciales con competencia laboral.

Desde 1983, con el retorno de la democracia, las provincias vuelven a retomar sus facultades en materia de inspección del trabajo. A partir de 1985, el gobierno nacional comienza a firmar acuerdos con los distintos gobiernos provinciales, con el objeto de que asuman, a través de sus organismos competentes, las funciones inherentes al área administrativo-laboral, y entre éstas las funciones de inspección del trabajo en el ámbito de su jurisdicción. En dichos acuerdos quedaba establecido cuáles eran las materias y/o funciones que serían de competencia de los gobiernos provinciales y cuáles de la Nación.

Con la reforma de la Constitución Nacional, en el año 1994, quedó zanjada la discusión sobre competencias en materia de inspección del trabajo. Al ser un poder no delegado en la Nación, las provincias tienen la facultad de inspeccionar. Pero actualmente las facultades son **concurrentes** y tanto el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) como los Estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, realizan –en sus respectivas jurisdicciones–, tareas de inspección en base a un federalismo cooperativo. Las provincias han incrementado su participación en la materia con el regreso a la democracia y las reformas de sus respectivas constituciones.

24. Boletín Oficial del 05.06.1957.

25. Boletín Oficial del 26.02.1970.

En diciembre del año 1999 se promulga la Ley N° 25.212²⁶ que ratifica el Pacto Federal del Trabajo y que, a los fines de coordinar la actuación de los organismos competentes en materia laboral de la Nación, de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, institucionaliza el Consejo Federal del Trabajo.

En sus respectivos ámbitos institucionales, cada provincia ha organizado estructuras administrativas que dependen de los poderes ejecutivos provinciales y que tienen a su cargo las actividades y funciones inherentes a los servicios de inspección del trabajo. Desde entonces, la facultad inspectora en las distintas jurisdicciones está a cargo de los servicios provinciales de trabajo, con rangos distintos en cada una de las provincias (por ejemplo: ministerio, administración provincial del trabajo, secretaría, subsecretaría, dirección de trabajo, etc.). La Ciudad Autónoma de Buenos Aires asumió recién en el año 2001 el ejercicio del poder de policía laboral en toda su jurisdicción, facultad que hasta ese momento era ejercida por el Ministerio de Trabajo de la Nación.

3.2. Funciones

Como vimos en el Módulo 1, el MTEySS es un órgano dependiente del Poder Ejecutivo Nacional que tiene la misión de servir a los ciudadanos en las áreas de su competencia. En lo que hace a las funciones de la inspección del trabajo, el artículo 28 de la Ley N° 25.877 de 2004²⁷ creó el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS), destinado al control y fiscalización del cumplimiento de las normas del trabajo y de la seguridad social en todo el territorio nacional. Sus objetivos son garantizar los derechos de los trabajadores previstos en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y en los Convenios internacionales ratificados por la República Argentina, así como eliminar el empleo no registrado y las demás distorsiones que el incumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social provoquen.

Por su parte, el artículo 29 de la misma ley establece que el MTEySS es la autoridad de aplicación del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social y ejercerá en todo el territorio nacional las funciones de fiscalización del trabajo y de la normativa laboral, y para esto articulará con las administraciones del trabajo provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Integran el sistema: la autoridad administrativa del trabajo y de la seguridad social nacional, las autoridades provinciales y las de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que actuarán bajo los principios de corresponsabilidad, coparticipación, cooperación y coordinación, para garantizar su funcionamiento eficaz y homogéneo en todo el territorio nacional.

De acuerdo con las disposiciones del Decreto 50/2019²⁸ se establece que la Secretaría de Trabajo sea el área que ejerza las funciones que a la autoridad central asignan los Convenios núm. 81 y núm. 129 de la OIT.

26. Boletín Oficial del 06.01.2000. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61876/texact.htm>

27. Boletín Oficial del 19.03.2004. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/93595/texact.htm> [Consultado: 31-ago-2021].

28. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333535/texact.htm> [Consultado: 31-ago-2021].

3.3. Autoridad central

Según lo que venimos exponiendo, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que integran la Nación Argentina, constituyen jurisdicciones autónomas que conviven con el sistema federal de alcance nacional. Tanto el MTEySS como los Estados provinciales realizan tareas de inspección del trabajo enmarcados en un sistema federal, bajo el principio de cooperación, y el MTEySS, a través de la Secretaría de Trabajo, actúa como **autoridad central** del sistema de inspección del trabajo en términos de lo dispuesto en los Convenios núm. 81 y núm. 129, que establecen que “siempre que sea compatible con la práctica del Estado miembro, la inspección del trabajo debe estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central”.

Corresponde entonces a la **Secretaría de Trabajo** como autoridad central, y según todo lo que hemos visto hasta ahora:

- i) garantizar la interpretación coherente de las disposiciones legales en el conjunto del país;
- ii) gestionar la formación y capacitación de los recursos humanos disponibles;
- iii) garantizar la independencia de los inspectores del trabajo, así como su observancia de la ética profesional, y evaluar periódicamente el trabajo de los funcionarios responsables;
- iv) transmitir al organismo internacional información sobre servicios de inspección;
- v) reglamentar en la materia.

Todo esto es fundamental para que la inspección del trabajo documente tanto su actividad como los resultados conseguidos en el ámbito nacional, y que pueda coordinar a nivel territorial y orgánico con otras instancias laborales, así como con otras instancias cuyas competencias se reserven a otras carteras ministeriales.

Vale volver a destacar aquí que el concepto de autoridad central de la inspección del trabajo, siempre que esté relacionado con los preceptos y definiciones contenidos en los convenios internacionales de la OIT, constituye una muestra inequívoca de la importancia que tiene la inspección dentro del marco de la administración del trabajo, del concepto de trabajo decente y del diálogo social. Además, constituye un elemento de certidumbre y seguridad jurídica en la construcción de escenarios de paz laboral y paz social, necesarios para el crecimiento económico y el progreso social, y es una contribución a la gobernabilidad democrática y la estabilidad política de nuestras sociedades.

3.4. Recursos humanos

Con respecto a la situación de los trabajadores del Poder Ejecutivo Nacional, y los inspectores del trabajo están entre ellos en tanto funcionarios del MTEySS, resulta importante especificar que, desde la entrada en vigencia de la Ley N° 25.877, las reglas sobre las condiciones de trabajo que afectan a los inspectores laborales están incluidas en la normativa general sobre empleo

público vigente esto es, la Ley N° 25.164 de 1999,²⁹ denominada Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional. En esta ley se determinan las condiciones y la modalidad de ingreso, así como los derechos y obligaciones de los agentes, el sistema disciplinario y el modo de extinción del vínculo.

De acuerdo con el artículo 3, el régimen de estabilidad comprende “al personal que ingrese, por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto”.

Por su parte, el Decreto N° 1.421 de 2002³⁰ reglamentó la Ley N° 25.164 y estableció las condiciones para las contrataciones definidas en el Marco de Regulación de Empleo Público Nacional. Así, se estableció como requisito para ingresar a la función pública la correspondiente acreditación del certificado de aptitud psicofísica, se estipularon las excepciones al requisito de que todo ingresante sea de nacionalidad argentina y se delegó en la autoridad de aplicación la potestad para establecer los mecanismos generales de selección, los que deben ajustarse a los principios del sistema de concursos.

El procedimiento de selección por concurso para ingresar a la administración pública se aplica a todos los agentes, por lo que también están incluidos los inspectores, y se desarrolla en 4 etapas:

- 1. Evaluación de antecedentes curriculares y laborales:** Consiste en la evaluación de los antecedentes pertinentes específicamente vinculados al cargo concursado, de acuerdo con los requisitos y perfil exigidos.
- 2. Evaluación técnica:** Se realiza a través de una prueba de evaluación escrita que consta de dos partes: una práctica y otra teórica, en la que se valoran los conocimientos del temario de examen, disponible en la sección *Competencias Técnicas* de las bases del concurso. Esta prueba se hace bajo un seudónimo elegido por el postulante, que sólo permite identificarlo después de su calificación, la cual es realizada por el Comité de Selección. De este modo, se evita toda potencial situación de favoritismo o prebenda.
- 3. Evaluación laboral mediante entrevista:** Consiste en la realización de una entrevista mediante una *Guía de Entrevista* confeccionada al efecto por el Comité de Selección. A través de esta entrevista, el Comité completará su apreciación de los antecedentes curriculares y laborales y las demás competencias laborales que se requieren para el mejor desempeño del cargo. Esta entrevista se desarrolla en dos momentos: en el primero, se busca obtener información que complemente la apreciación de los antecedentes de formación y laborales; en el segundo momento, se evalúan las demás competencias laborales exigidas en las Bases del Concurso.
- 4. Evaluación del perfil psicológico:** Esta etapa busca ponderar la posible adecuación de las características de personalidad del postulante al desempeño laboral efectivo en el puesto de trabajo. Es efectuada por profesionales matriculados, quienes elevarán al Comité de Selección un informe con la calificación obtenida por el postulante, en cuanto a sus posibilidades de éxito en la realización de las tareas que tendrá por delante.

29. Boletín Oficial del 08.10.1999. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60458/norma.htm> [Consultado: 31-ago-2021].

30. Boletín Oficial del 09.08.2002. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/76700/texact.htm> [Consultado: 31-ago-2021].

La dotación de inspectores del MTEySS se ha ido incrementando paulatinamente. A la fecha de redacción de este módulo (2021) consta de 397 agentes inspectores distribuidos en todo el país.

El MTEySS, a través de la Dirección de Capacitación y Desarrollo de Carrera, dicta cursos y talleres de capacitación y actualización normativa en forma periódica. Estas capacitaciones están destinadas no sólo a los inspectores sino también a todos los agentes administrativos que, de distintas maneras, se encuentran involucrados en el desarrollo de todo el procedimiento inspector, desde la planificación de las acciones hasta la resolución de las actuaciones.

3.5. Facultades de los inspectores

En la República Argentina, los inspectores en el ejercicio de sus funciones tienen las atribuciones establecidas por los Convenios internacionales en materia de inspección del trabajo. Estas atribuciones son complementadas con otras específicas contenidas en la Ley N° 25.212 y en la Ley N° 25.877.

Ambas normas establecen las facultades de: ingresar a los establecimientos, requerir documentación, interrogar a los trabajadores, intimar al cumplimiento de las normas, hacer comparecer a los empleadores, u ordenar la suspensión de tareas en lugares de trabajo cuando exista peligro inminente para la salud, higiene o seguridad de los trabajadores. Proponemos aquí transcribir los dos artículos más importantes de cada ley literalmente, para luego referirnos a ellos en detalle. El lenguaje jurídico suele ser árido de leer; sin embargo, llamará toda nuestra atención si pensamos que estas leyes son en sí mismas una herramienta imprescindible en el lugar de inspección. Además, como veremos avanzando los módulos, tener a mano estos artículos resultará vital.

El Artículo 7 de la Ley N° 25.212 recoge entre las facultades de los inspectores, las siguientes:

“1. Los inspectores, en el ejercicio de su función, tendrán las atribuciones establecidas por el artículo 12 del Convenio sobre Inspección del Trabajo, 1947, número 81, por lo que estarán facultados para:

- a) **Entrar libremente** y sin notificación previa en los lugares donde se realizan tareas sujetas a inspección en las horas del día y de la noche.
- b) **Entrar de día** en cualquier lugar cuando tengan motivo razonable para suponer que el mismo está sujeto a inspección.
- c) **Requerir todas las informaciones** necesarias para el cumplimiento de su función y realizar cualquier experiencia, investigación o examen y en particular:
 - i) interrogar solos, o ante testigos, al empleador y al personal;
 - ii) exigir la presentación de libros y documentación que la legislación laboral prescriba y obtener copias o extractos de los mismos;
 - iii) tomar y sacar muestras de sustancias o materiales utilizados en el establecimiento, con el propósito de analizarlos y realizar exámenes e investigaciones de las condiciones ambientales de los lugares de trabajo y de las tareas que en ellos se realizan;

- iv) intimar la adopción de medidas relativas a las instalaciones o a los métodos de trabajo cuyo cumplimiento surja de normas legales o convencionales referentes a la salud, higiene o seguridad del trabajador;
 - v) disponer la adopción de medidas de aplicación inmediata en caso de peligro inminente para la salud, higiene o seguridad del trabajador, incluida la suspensión de tareas;
 - vi) requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales;
 - d) Tendrán las **demás facultades** que les reconocen las leyes.
2. Los inspectores de trabajo, cuando no se deriven riesgos, daños o perjuicios directos para los derechos de los trabajadores, podrán **emplazar al empleador** a cumplir con las normas infringidas, labrando acta al efecto.
 3. Los inspectores estarán habilitados para requerir directamente el **auxilio de la fuerza pública** a los fines del cumplimiento de su cometido.”

Por su parte, el Artículo 32 de la Ley N° 25.877 señala que “en el ejercicio de sus funciones y dentro de su jurisdicción, los inspectores están facultados para:

- a) **Entrar** en los lugares sujetos a inspección, sin necesidad de notificación previa ni de orden judicial de allanamiento.
- b) **Requerir la información y realizar las diligencias probatorias** que consideren necesarias, incluida la identificación de las personas que se encuentren en el lugar de trabajo inspeccionado.
- c) **Solicitar los documentos y datos** que estimen necesarios para el ejercicio de sus funciones, intimar el cumplimiento de las normas y hacer comparecer a los responsables de su cumplimiento.
- d) **Clausurar** los lugares de trabajo en los supuestos legalmente previstos y **ordenar la suspensión inmediata de tareas** que –a juicio de la autoridad de aplicación– impliquen un riesgo grave e inminente para la salud y la seguridad de los trabajadores.

En todos los casos los inspectores labrarán un acta circunstanciada del procedimiento que firmarán junto al o los sujetos responsables. Los responsables del cumplimiento de la normativa del trabajo y la seguridad social están obligados a colaborar con el inspector, así como a facilitarle la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus competencias.

La fuerza pública deberá prestar el **auxilio** que requiera el inspector en ejercicio de sus funciones.”

De ambas normativas surgen los cuatro grandes grupos de facultades y/o atribuciones que poseen los inspectores:

1. **Facultad de libre acceso.** La primera y esencial atribución del inspector que figura en ambos textos legales es la de poder ingresar libremente y sin aviso previo en los establecimientos. Incluso, el inciso a) del artículo 32 de la Ley N° 25.877 agrega: “sin necesidad de notificación previa ni de orden judicial de allanamiento”.

Existe una primera dificultad aquí que conviene destacar porque hace a la eficacia de las labores de inspección. Todos los inspectores cuentan con una credencial que deben presentar³¹ a la persona que los atienda, y deben solicitar hablar con el responsable o representante de la razón social que se encuentre presente en ese momento. Sin embargo los propios Convenios de la OIT mencionan una salvedad importante: aquellos casos en que “dicha notificación pueda perjudicar el éxito de sus funciones”. Por ejemplo, en los procesos de inspección relativos a la verificación del registro de los trabajadores, la previa identificación del inspector podría poner en riesgo la labor de inspección, en tanto podría ocasionar que los trabajadores no registrados se retiren o se escondan durante la inspección.

Existe además una segunda limitación a tener en cuenta. Los inspectores pueden ingresar sin orden de allanamiento a los establecimientos destinados a desarrollar actividades laborales, pero a veces estos establecimientos coinciden con el domicilio particular del empleador. Esto ocurre por ejemplo con el trabajo doméstico. En casos como estos hay que poner especial cuidado, porque rige también la inviolabilidad del domicilio, reconocida en el artículo 18 de la Constitución Nacional. Son casos en que sí habrá que contar con orden judicial de allanamiento; y los inspectores, de hecho, están facultados legalmente para requerir el auxilio de la fuerza pública.

Hecha esta salvedad, conviene subrayar que si el propietario, dueño, encargado o administrador del lugar a ser inspeccionado manifiesta su oposición, impide, perturba o retrasa la actuación del inspector, éste se encuentra facultado, previa intimación, a labrar un Acta de Obstrucción. Este es un recurso que puede resultar persuasivo, porque implica una sanción altamente onerosa. Ahora bien, el hecho de que el inspector esté facultado para labrar estas actas no significa que deba hacerlo: queda a criterio del inspector, y es una herramienta más (así como omitir si le es posible y lo cree conveniente mostrar su identificación) en el objetivo de lograr éxito en su actuación.

2. Facultad de libre investigación. Los inspectores están autorizados para llevar a cabo toda investigación o examen que consideren necesario para cerciorarse de que se está cumpliendo con las disposiciones legales.

Es importante detallar de qué se trata esta facultad: el inspector tiene el derecho de interrogar, solos o ante testigos, a todos los trabajadores, como así también al empleador. Esta decisión depende también de lo que el inspector crea más conveniente para el éxito de su misión. Investigar involucra también exigir la presentación de libros u otros documentos y obtener copias o extractos de estos documentos. Una dificultad típica en estos casos es que no se encuentre en el establecimiento la documentación requerida, ya que en muchas ocasiones –dependiendo del tipo de empresa– podría estar en el estudio de un contador. En tal caso, el inspector podrá efectuar una intimación a fin de que el empleador presente la documentación en sede administrativa para su verificación por parte del inspector.

Esta facultad también conlleva la posibilidad de tomar y sacar muestras de sustancias o materiales utilizados en el establecimiento, con el propósito de analizarlos y realizar los exámenes e investigaciones de las condiciones ambientales de los lugares de trabajo y de las tareas que en ellos se realizan. La importancia de esto radica en que, sin un análisis técnico, resulta a veces

31. Manual de Procedimientos de Fiscalización del Trabajo No Registrado de la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social, Resolución MTEySS n° 931/2013.

muy difícil determinar en el momento mismo de la inspección si ciertas sustancias o materiales están afectando la salud o seguridad de los trabajadores.

Con objetivos similares, el MTEySS generó un marco normativo especial a través del dictado de la Resolución N° 17/2017 mediante la cual se aprobó el “Protocolo General de Funcionamiento de Dispositivos de Filmación en Materia de Fiscalización Laboral”. Esta nueva tecnología de captación de imágenes y sonidos obtenidos a través de los dispositivos de filmación, tales como drones, también llamados VANT, y *bodycams*, forman parte de las actas que labra la autoridad administrativa del trabajo.

3. Facultad para ordenar la adopción de medidas. El carácter profesional de la labor de los inspectores los faculta para ordenar la adopción de las medidas necesarias, en un plazo determinado, a fin de que se eliminen los defectos que hubieren observado, tanto en las instalaciones como en los métodos de trabajo y también en las maquinarias. Esta facultad también conlleva la suspensión inmediata de aquellas tareas en las que el inspector haya verificado la existencia de un riesgo grave o inminente que ponga en peligro la seguridad y salud de las personas que se encuentran trabajando. El incumplimiento de la medida cautelar por parte del empleador o responsable habilita la aplicación de las sanciones que correspondan. También el inspector puede considerar advertir de estas sanciones a los responsables, como método disuasivo. A esto apunta el siguiente y último grupo de facultades.

4. Facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento. Los Convenios de la OIT indican que, en los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velan los inspectores del trabajo, cabe la posibilidad de iniciar un procedimiento sancionador. Admiten, sin embargo, que las legislaciones nacionales puedan establecer excepciones, mediante el otorgamiento de un plazo a fin de que el empleador pueda remediar la situación o tomar disposiciones preventivas (intimación). En este sentido, la profesionalidad de los inspectores los faculta para decidir, a la vista de las circunstancias y gravedad de los hechos, si cabe advertir, aconsejar o, por el contrario, iniciar un procedimiento sancionador.

En este sentido, es importante saber que, además de ser una indicación de la OIT, esta facultad está expresamente contenida en el inciso 2 del artículo 7 de la Ley N° 25.212, que establece que los inspectores de trabajo, cuando no se deriven riesgos, daños o perjuicios directos para los derechos de los trabajadores, podrán emplazar al empleador a cumplir con las normas infringidas, y labrar un acta para tal efecto.

3.6. Obligaciones de los inspectores

Además de las obligaciones señaladas en los convenios internacionales, rigen para los inspectores del trabajo en su carácter de funcionarios públicos las obligaciones señaladas en la Ley N° 25.188 de 1999³² de Ética en el Ejercicio de la Función Pública y las establecidas en la Ley N° 25.164 de 1999 conocida como Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional.

32. Boletín Oficial del 01.11.1999. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60847/texact.htm> [Consultado: 31-ago-2021].

Las obligaciones contenidas en la Ley N° 25.188 son las siguientes:

- a) Cumplir y hacer cumplir estrictamente la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que en su consecuencia se dicten y defender el sistema republicano y democrático de gobierno;
- b) Desempeñarse con la observancia y respeto de los principios y pautas éticas establecidas en la presente ley: honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana;
- c) Velar en todos sus actos por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del bienestar general, y privilegiar de esa manera el interés público sobre el particular;
- d) No recibir ningún beneficio personal indebido vinculado a la realización, retardo u omisión de un acto inherente a sus funciones, ni imponer condiciones especiales que deriven en ello;
- e) Fundar sus actos y mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir información, a menos que una norma o el interés público claramente lo exijan;
- f) Proteger y conservar la propiedad del Estado y sólo emplear sus bienes con los fines autorizados. Abstenerse de utilizar información adquirida en el cumplimiento de sus funciones para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales o permitir su uso en beneficio de intereses privados;
- g) Abstenerse de usar las instalaciones y servicios del Estado para su beneficio particular o para el de sus familiares, allegados o personas ajenas a la función oficial, a fin de avalar o promover algún producto, servicio o empresa;
- h) Observar en los procedimientos de contrataciones públicas en los que intervengan los principios de publicidad, igualdad, concurrencia y razonabilidad;
- i) Abstenerse de intervenir en todo asunto que se encuentre comprendido en alguna de las causas de excusación previstas en la ley procesal civil.

Además, están obligados a presentar una declaración jurada patrimonial integral dentro de los treinta días hábiles desde la asunción de sus cargos y deben actualizar la información contenida en esa declaración jurada anualmente y presentar una última declaración dentro de los treinta días hábiles desde la fecha de cesación en el cargo.

Los funcionarios públicos no podrán recibir regalos, obsequios o donaciones, sea de cosas, servicios o bienes, con motivo o en ocasión del desempeño de sus funciones. En el caso de que los obsequios sean de cortesía o de costumbre diplomática, la autoridad de aplicación reglamentará su registración y en qué casos y cómo deberán ser incorporados al patrimonio del Estado, para ser destinados a fines de salud, acción social y educación o al patrimonio histórico-cultural si correspondiere.

Por su parte, la Ley N° 25.164 atiende a otros aspectos, y establece las siguientes obligaciones:

- a) Prestar el servicio personalmente, y encuadrar su cumplimiento en principios de eficiencia, eficacia y rendimiento laboral, en las condiciones y modalidades que se determinen.
- b) Observar las normas legales y reglamentarias y conducirse con colaboración, respeto y cortesía en sus relaciones con el público y con el resto del personal.

- c) Responder por la eficacia, rendimiento de la gestión y por el personal del área a su cargo.
- d) Respetar y hacer cumplir, dentro del marco de competencia de su función, el sistema jurídico vigente.
- e) Obedecer toda orden emanada del superior jerárquico competente, que reúna las formalidades del caso y tenga por objeto la realización de actos de servicio compatibles con la función del agente.
- f) Observar el deber de fidelidad que se derive de la índole de las tareas que le fueron asignadas y guardar la discreción correspondiente o la reserva absoluta, en su caso, respecto de todo asunto del servicio que así lo requiera, en función de su naturaleza o de instrucciones específicas, con independencia de lo que establezcan las disposiciones vigentes en materia de secreto o reserva administrativa.
- g) Declarar bajo juramento su situación patrimonial y modificaciones ulteriores con los alcances que determine la reglamentación.
- h) Llevar a conocimiento de la superioridad todo acto, omisión o procedimiento que causare o pudiere causar perjuicio al Estado, configurar delito, o resultar una aplicación ineficiente de los recursos públicos. Cuando el acto, omisión o procedimiento involucre a sus superiores inmediatos, podrá hacerlo conocer directamente a la Sindicatura General de la Nación, Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y/o a la Auditoría General de la Nación.
- i) Concurrir a la citación por la instrucción de un sumario, cuando se lo requiera en calidad de testigo.
- j) Someterse a examen psicofísico en la forma que determine la reglamentación.
- k) Excusarse de intervenir en toda actuación que pueda originar interpretaciones de parcialidad.
- l) Velar por el cuidado y la conservación de los bienes que integran el patrimonio del Estado y de los terceros que específicamente se pongan bajo su custodia.
- m) Seguir la vía jerárquica correspondiente en las peticiones y tramitaciones realizadas.
- n) Encuadrarse en las disposiciones legales y reglamentarias sobre incompatibilidad y acumulación de cargos.

Complementariamente, el personal queda sujeto a las siguientes **prohibiciones**, independientemente de las que, en función de las particularidades de la actividad desempeñada, se establezcan en las convenciones colectivas de trabajo:

- a) Patrocinar trámites o gestiones administrativas referentes a asuntos de terceros que se vinculen con sus funciones.
- b) Dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar o prestar servicios remunerados o no a personas de existencia visible o jurídica que gestionen o exploten concesiones o privilegios de administración en el orden nacional, provincial o municipal, o que fueran proveedores o contratistas de las mismas.

- c) Recibir directa o indirectamente beneficios originados en contratos, concesiones o franquicias que celebre u otorgue la administración en el orden nacional, provincial o municipal.
- d) Mantener vinculaciones que le signifiquen beneficios u obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por el ministerio, dependencia o entidad en la que se encuentre prestando servicios.
- e) Valerse directa o indirectamente de facultades o prerrogativas inherentes a sus funciones para fines ajenos a dicha función o para realizar proselitismo o acción política.
- f) Aceptar dádivas, obsequios u otros beneficios u obtener ventajas de cualquier índole con motivo u ocasión del desempeño de sus funciones.
- g) Representar, patrocinar a litigantes o intervenir en gestiones extrajudiciales contra la Administración Pública Nacional.
- h) Desarrollar toda acción u omisión que suponga discriminación por razón de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- i) Hacer uso indebido o con fines particulares del patrimonio estatal.

Desde ya, en el caso de que se verifiquen incumplimientos a estas disposiciones, los agentes pueden recibir sanciones como las establecidas en el Régimen Disciplinario contenido en el Capítulo VII de la Ley, que prevé sanciones de: apercibimiento; suspensión (de hasta treinta días en un año, contados a partir de la primera suspensión), cesantía y exoneración, según la gravedad del incumplimiento. La propia ley tipifica cada conducta con su sanción.

Veamos estas sanciones con cuidado, para adquirir una idea de su rigurosidad. La ley determina que corresponden apercibimiento o suspensión para los casos de incumplimiento reiterado del horario, inasistencias injustificadas cuando no excedan 10 días en un año y no involucren abandono de tareas y en caso de incumplimiento de los deberes mencionados más arriba salvo que la gravedad y magnitud de los hechos justifiquen la cesantía. La cesantía se impone en caso de más de 10 días de ausencias injustificadas en un año, en caso de abandono del servicio (5 días continuos de inasistencias injustificadas), reiteración de incumplimientos que hubieran dado lugar a sanciones de suspensión, concurso civil o quiebra, faltas a las obligaciones mencionadas que, por su gravedad, requieran una sanción más grave que la suspensión, reiteración de calificaciones negativas en su evaluación de desempeño de carrera administrativa (3 años consecutivos o 4 alternados en los últimos 10) y, por último, delito doloso no referido a la Administración Pública. La cesantía prevé la posibilidad de solicitar la rehabilitación una vez que han pasado dos años. Por último, la sanción más grave es la exoneración, que se aplica por delitos contra la administración, o por falta grave que perjudique materialmente a la administración pública, por pérdida de la ciudadanía, por violación de las prohibiciones que mencionamos más arriba, o por sanción en un proceso penal con pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para la función pública. La exoneración implica la baja en todos los cargos públicos que estuviera ejerciendo el agente sancionado. En este caso, la solicitud de rehabilitación recién podrá iniciarse tras cuatro años.

3.7. Organización y distribución de competencias

Como ya señalamos, las provincias poseen sus respectivos ámbitos institucionales, sus estructuras administrativas que tienen a su cargo las actividades inspectoras, y son competentes para fiscalizar las condiciones generales del trabajo, el cumplimiento de las normas de salud y seguridad en el trabajo y las disposiciones de los convenios colectivos de trabajo. Mientras que el MTEySS, es decir la administración central, es competente para inspeccionar:

- a) Aquellas actividades que por su ubicación territorial corresponden a espacios reservados a la esfera federal (puertos y aeropuertos), o bien que por el tipo de actividad comportan tareas de índole interjurisdiccional, por ejemplo: el transporte interprovincial de cargas y pasajeros; el transporte marítimo, fluvial y lacustre; y las empresas de servicios eventuales, comprendidas en el Decreto N° 1.694 de 2006.³³

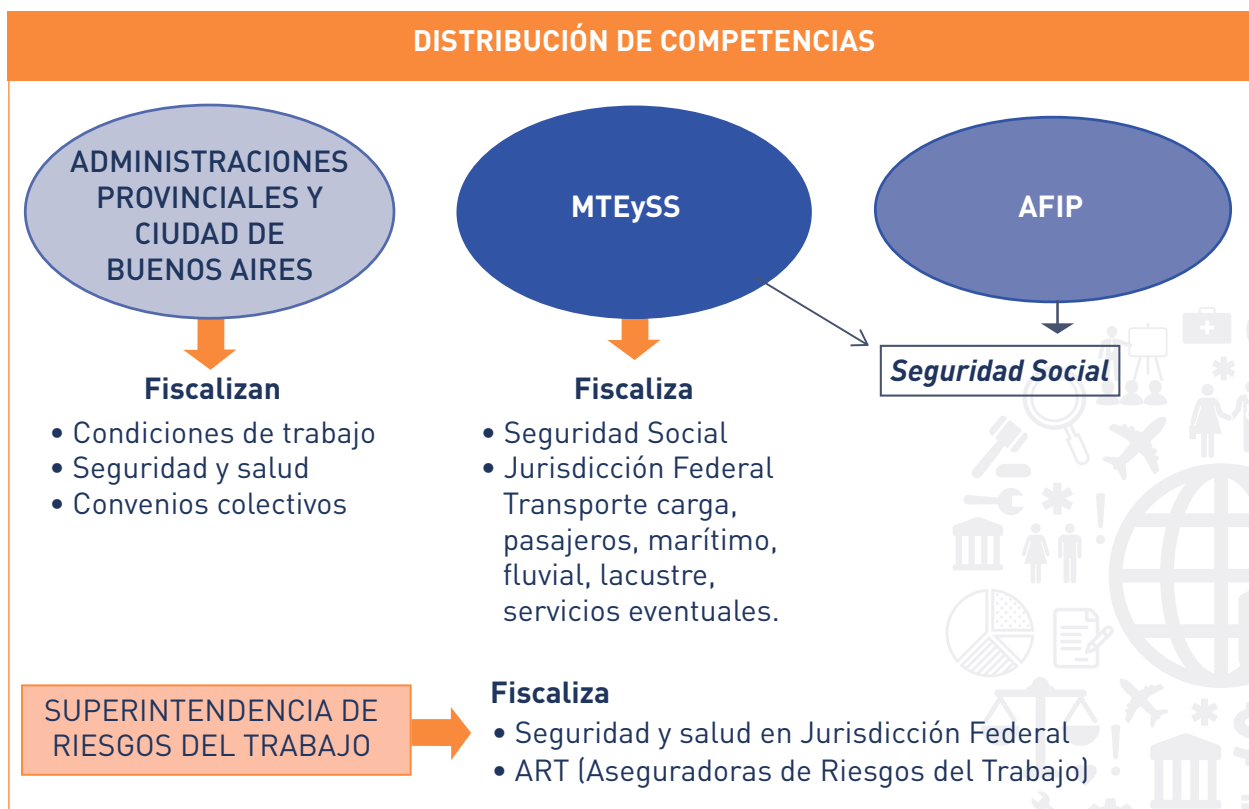
El Pacto Federal del Trabajo, ratificado por la Ley N° 25.212, y los distintos convenios que en su marco se han celebrado con los gobiernos provinciales, destacan la división de competencias, como así también las facultades en materia de inspección y aplicación de sanciones.

- b) La seguridad social es una competencia plenamente federal: la administración central debe controlar y juzgar las infracciones a las normas de la seguridad social, según la Ley N° 25.877, artículo 36: “El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social procederá, sin perjuicio de las facultades concurrentes de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), a verificar y fiscalizar en todo el territorio nacional el cumplimiento por parte de los empleadores de la obligación de declarar e ingresar los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial, que integran el Sistema Único de la Seguridad Social, a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social, conforme a las normas reglamentarias vigentes en la materia”.

En lo que se refiere al contralor de las condiciones de Salud y Seguridad en el Trabajo de establecimientos ubicados en jurisdicción federal, la competencia corresponde a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo –organismo creado por Ley N° 24.557 de 1995³⁴ y dependiente del MTEySS–, que también controla el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART).

33. Boletín Oficial del 27.11.2006. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122396/norma.htm> [Consultado: 31-ago-2021].

34. Boletín Oficial del 24.10.1995. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/27971/texact.htm> [Consultado: 31-ago-2021].



Fuente: Dirección Nacional de Fiscalización del Trabajo (MTEySS).³⁵

Si bien esta distribución de competencias en materia de inspección del trabajo pareciera no dar lugar a dudas respecto de la incumbencia que le corresponde a cada uno de los servicios, ya sea nacional o local, es preciso señalar ciertos casos emblemáticos que han llegado a los juzgados y que nos hacen pensar que el tema de la competencia en inspección del trabajo se encuentra todavía en debate:

Actividad de Aeronavegación

Poder Judicial de la Nación - Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo - Sala III- Sentencia n° 92.745 - "Société Air France S.A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección de Protección del Trabajo Procuración Gral. de C.A.B.A. s/Acción declarativa" - Juzgado N° 58 - Causa N° 18.453/2009.³⁶

En este caso y tratándose de una empresa de aviación con personal que cumple tareas administrativas, la Cámara Federal de Apelaciones del Trabajo revocó el fallo de primera instancia y reconoció la competencia de la Dirección de Protección del Trabajo del

³⁵. Para mayor información, se recomienda acceder a: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/fiscalizacion/normativa> [Consultado: 31-ago-2021].

³⁶. Disponible en: <http://www.trabajo.gba.gob.ar/newsletter-juris/pdf-juris/31-SOCIETE-AIR-FRANCE-C-GCBA.pdf> [Consultado: 22-feb-2022].

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, para cumplir las funciones de policía del trabajo en las oficinas de Société Air France S.A., excepto en aquellas funciones específicas de aeronavegación comercial, que se desarrollan en territorio federal y que se encuentran reservadas al Gobierno Nacional.

Este mismo caso llega por recurso extraordinario a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) [-CSJ 318/2014 (50-S) / CS1- “Société Air France SA c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires - Dirección de Protección del Trabajo s/acción declarativa” CSJN 15/12/2015].³⁷

La CSJN opinó que corresponde declarar procedente el recurso extraordinario y dejar sin efecto la sentencia impugnada a fin de que, por quien corresponda, se dicte una nueva disposición conforme a derecho, por entender que la competencia en inspección del trabajo en la actividad de aeronavegación corresponde al MTEySS. Además, califica de “arbitraria” la decisión de la Cámara que había resuelto que existen dos competencias diferenciadas en materia de poder de pol  c  a laboral respecto del Personal de Société Air France S.A., lo que obligaba a distinguir entre el personal administrativo y el personal aeronavegante que conforma la tripulación.

Así, considera que la sentencia de la Cámara desconoció el Convenio Colectivo del Trabajo N   271/75, el cual resulta aplicable al personal de tr  fico de operaciones administrativo de la Empresa actora, sin distinciones respecto de si desempeñan tareas en oficinas ubicadas en el aeropuerto o en los locales de venta de pasajes situados fuera de él.

Actividad de Transporte interjurisdiccional

“Superior Tribunal de Justicia de Córdoba, Sala Contencioso Administrativa, 4/11/2005 ‘Monticas S.A.’ c/ Provincia de Córdoba”. La actora era una empresa permisionaria, por resolución de la Secretaría de Transporte de la Nación, que realiza el servicio público de pasajeros por automotor, con carácter interjurisdiccional, en distintos tramos entre las provincias de Santa Fe y Córdoba. El Director de Transporte de la Dirección Provincial de Transporte de la Provincia de Córdoba le aplicó a la actora una multa como consecuencia de un proceso administrativo sancionatorio. La sanción fue apelada por la sumariada y la Cámara Contencioso Administrativa de la Primera Nominación de la Provincia de Córdoba fall   que el transporte interprovincial se encuentra sometido a la jurisdicción nacional, al satisfacer una función de interés general. Por lo cual resulta indiferente que, durante el recorrido de un transporte interprovincial, los pasajeros puedan ascender o descender dentro de la provincia de Córdoba, atento a que esa contingencia no modifica el carácter del servicio, lo que conlleva la imposibilidad de que el mismo sea regulado en forma independiente por cada una de las autoridades locales cuyo territorio atraviesa.

37. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/files/sentencias-acordadas-resoluciones/casos-relevantes-2015.pdf>, p. 196 [Consultado: 22-feb-2022]

Como podemos ver, en los dos casos había un conflicto en torno a las competencias y en cada uno se resolvió de manera diferente. Si bien desde la sanción de la Constitución de 1994 la Argentina ha superado aquella alternancia excluyente de competencias entre el Estado Nacional y las provincias, que ahora constituyen jurisdicciones autónomas que conviven con el sistema federal de alcance nacional, sigue habiendo situaciones ambiguas que requieren la intervención de la justicia para alcanzar alguna solución.

3.8. Régimen general de sanciones por infracciones laborales (REGESIL)

Volviendo ahora a aquello que los inspectores deben hacer cumplir, existe también un importante documento llamado “Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales” (REGESIL), establecido en el Anexo II del Pacto Federal del Trabajo aprobado por la Ley N° 25.212. Es una norma que fue aprobada por todas las legislaturas provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en busca de dar una solución de fondo a la problemática existente en materia de inspección, juzgamiento y aplicación de sanciones por incumplimiento de las normas laborales. De este modo, se aplica en todo el país un único régimen general, mientras que antes del dictado de esta ley, cada jurisdicción provincial aplicaba su propia normativa local y eso generaba grandes asimetrías e inequidades respecto de las sanciones que se aplicaban para una misma infracción en jurisdicciones distintas.

Según el REGESIL, y con las modificaciones establecidas por la Ley N° 26.941 de 2014,³⁸ el esquema de infracciones establece tres tipos, que se han conformado en base a su gravedad:

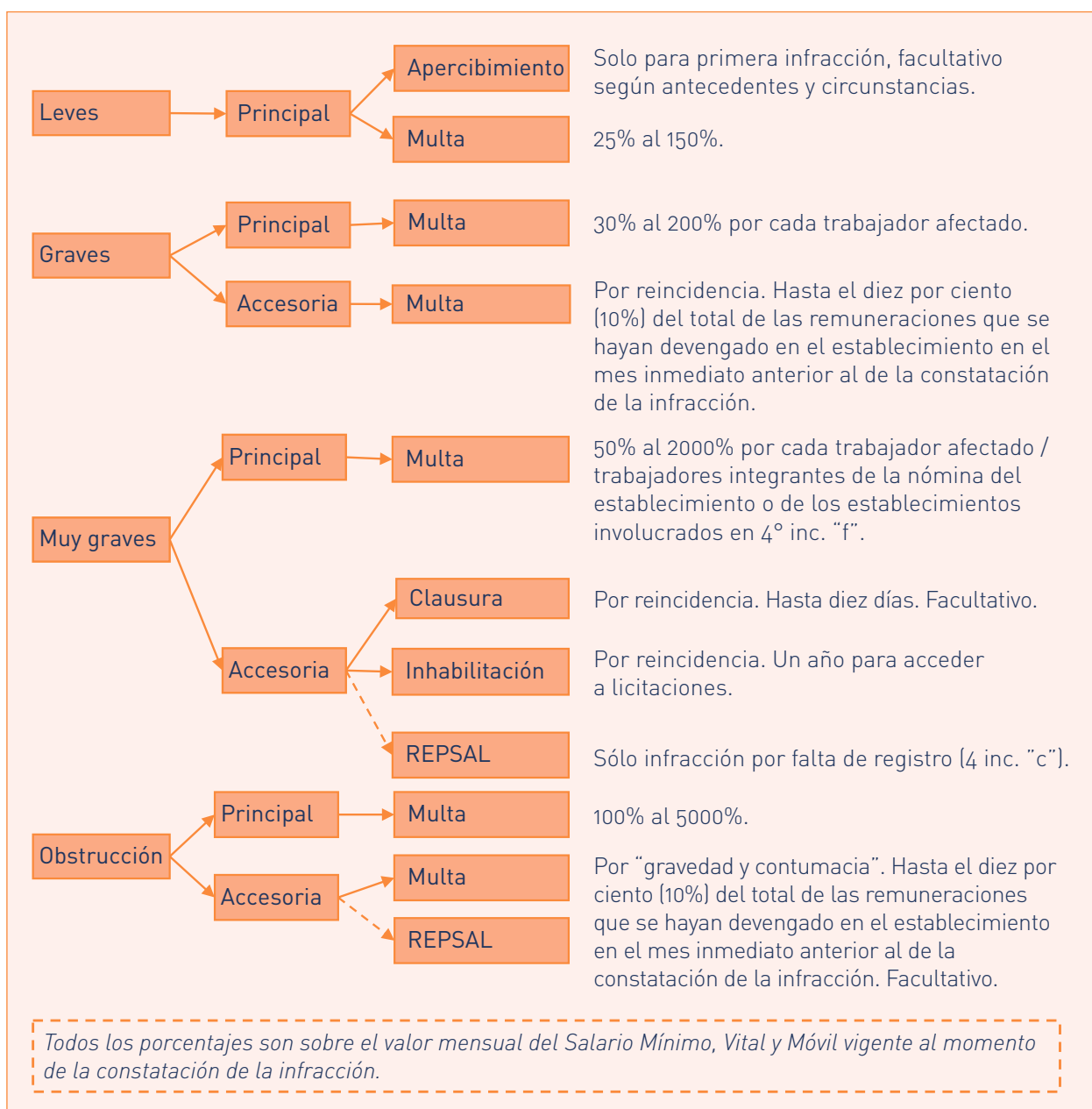
- **Infracciones leves:** son aquellas vinculadas a incumplimientos formales, tales como: no exponer en lugar visible del establecimiento los anuncios relativos a la distribución de las horas de trabajo; acciones u omisiones violatorias de las normas de higiene y seguridad en el trabajo que afecten exigencias de carácter formal o documental, siempre que no fueren calificadas como graves o muy graves.
- **Infracciones graves:** son aquellas que afectan directamente al contrato de trabajo, tales como: falta de registración de la relación laboral; falta de entrega de certificados; cuestiones vinculadas al monto, lugar y constancias documentales del pago de remuneraciones; todos los aspectos relacionados con la jornada de trabajo; las acciones y las omisiones en materia de salud, seguridad e higiene, si no fueren objeto de otra calificación más grave; toda violación o ejercicio abusivo de prácticas que, aunque no estén indicadas en la ley, se hayan establecido para proteger derechos de los trabajadores o para garantizar el ejercicio del poder de policía del trabajo y para evitar a los empleadores la competencia desleal derivada de aquellos incumplimientos.
- **Infracciones muy graves:** en esta tipología se ubican aquellas conductas del empleador que impliquen cualquier tipo de discriminación en el empleo o la ocupación por motivos de raza, color, ascendencia nacional, religión, sexo, edad, opinión política, origen social, participación

38. Boletín Oficial del 02.06.2014. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/230594/norma.htm> [Consultado: 31-ago-2021].

gremial, residencia o responsabilidades familiares; los actos del empleador que sean contrarios a la intimidad y dignidad de los trabajadores; la falta de inscripción de trabajadores en los libros; la cesión de personal en violación a los requisitos legales; las violaciones a las normas sobre menores; la violación de normas dictadas por la autoridad de aplicación en procedimientos de conciliación y arbitraje de conflictos colectivos; acciones u omisiones que puedan derivar en riesgos graves e inminentes para la salud de los trabajadores.

Un tipo de infracción que el REGESIL ha regulado en forma autónoma, y que los inspectores pueden y deben tener en cuenta, es la **obstrucción** a la actuación de la autoridad administrativa. Se consideran comprendidas bajo esta figura legal las conductas que impidan, perturben o retrasen la labor de la autoridad administrativa del trabajo.

Veamos las sanciones que se fijan para cada tipo de infracción:



Dado que cada tipo de sanción contempla una escala muy amplia, la propia norma prevé distintos **criterios para su graduación** (artículo 9 del REGESIL), que el inspector debe ponderar a la hora de aplicarla:

- a) El incumplimiento de requerimientos o advertencias de la inspección.
- b) La importancia económica del infractor.
- c) El carácter de reincidente, entendido como la comisión de una infracción del mismo tipo dentro del plazo de dos años tras haber quedado firme una resolución sancionatoria que impusiera una multa.
- d) El número de trabajadores afectados.
- e) El número de trabajadores de la empresa.
- f) Los perjuicios efectivamente causados.

Por otro lado, el procedimiento previsto para el juzgamiento y aplicación de sanciones por infracciones a las normas laborales que son de competencia del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se encuentra establecido en las Leyes N° 18.693 y N° 18.695 de 1970.³⁹ El artículo 6 del REGESIL establece que cada jurisdicción aplicará conforme a sus facultades las normas de procedimiento. Esto quiere decir que cada administración del trabajo provincial y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuentan con su propia ley de procedimientos para la aplicación de sanciones.

3.9. Coordinación y colaboración

Ya mencionamos que la Ley N° 25.877 crea en su artículo 28 el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIITySS). Este sistema determina cuáles son los organismos que lo integran, a la vez que establece los principios bajo los cuales deben actuar dichos organismos –principios que hacen a la ética y política de la inspección del trabajo–:

“Integrarán el sistema: la autoridad administrativa del trabajo y de la seguridad social nacional y las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que actuarán bajo los principios de corresponsabilidad, coparticipación, cooperación y coordinación, para garantizar su funcionamiento eficaz y homogéneo en todo el territorio nacional.

A tal efecto se celebrarán convenios y ejecutarán acciones con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para alcanzar los fines y objetivos descriptos en los párrafos precedentes.”

Ya hemos visto cómo esta coparticipación y coordinación va encontrando formas de actuación general, tales como el Régimen General del apartado anterior, y al mismo tiempo aún hay aspectos que deben ser pensados y resueltos, como surgía de los casos que destacamos en el Apartado 3.7.

39. Boletín Oficial del 03.06.1970. Para consultar la Ley N° 18.695, acceder a: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37919/texact.htm> [Consultado: 31-ago-2021].

Desde la sanción de la citada ley, el MTEySS ya ha suscripto diferentes convenios con las administraciones del trabajo de las provincias y con el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y también ha suscripto convenios de cooperación y colaboración con los siguientes organismos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional:

- con la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), suscribió el Convenio N° 27 (14.03.2007) en materia de control y fiscalización de las normas del trabajo y de la seguridad social;
- con el Ministerio del Interior, el Convenio N° 44 (21.05.2007) para coordinar y ejecutar, en el ámbito de sus respectivas competencias, acciones tendientes a la registración laboral de los trabajadores extranjeros y a la regularización migratoria de los mismos;
- y también otros convenios con diferentes asociaciones sindicales.

4. PRINCIPIOS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Si bien la autoridad de toda inspección del trabajo deriva de la legislación nacional, la esencia de los roles y responsabilidades de los inspectores está comprendida en los Convenios núm. 81 y 129, que desarrollan cinco principios clave para el establecimiento y desarrollo de los sistemas de inspección del trabajo en los Estados miembros que los ratifiquen:

1. **Independencia:** El principio de independencia refiere a la necesaria autonomía técnica y funcional que deben tener los agentes con funciones inspectoras en el ejercicio de sus competencias, frente a cualquier influencia exterior indebida (Convenio núm. 81, artículo 6). Este es un principio fundamental del cual depende la autoridad de los inspectores y, por consiguiente, la eficacia de los servicios de inspección. La inspección del trabajo es una responsabilidad del Estado, una **función pública** realizada con inspectores que son funcionarios públicos capaces, como es de esperar, de realizar sus tareas sin condicionamientos de ningún tipo y de manera imparcial. Esta condición de funcionarios públicos⁴⁰ se ha considerado desde la OIT como la más idónea para el personal de inspección a fin de garantizarles la independencia e imparcialidad necesarias para el ejercicio de sus funciones. En ocasión de la Reunión de Expertos sobre la inspección del trabajo y la función

40. Los elementos asociados a la condición de funcionario público, tales como la estabilidad del empleo, un nivel atractivo de remuneraciones y la posibilidad de perspectivas profesionales, son pilares importantes de la independencia de los inspectores respecto de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida.

de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación,⁴¹ el organismo internacional entendió que este principio de independencia dota de un grado potencialmente alto de credibilidad y sostenibilidad a la inspección del trabajo, ya que su misión es asegurar el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo y que esta función pública en ningún caso puede ser sustituida por iniciativas privadas, que sólo pueden tener un valor complementario en la promoción del cumplimiento. La capacidad punitiva que posee la inspección del trabajo a través de las sanciones penales y económicas impuestas por el Estado constituye, sin duda, su fuerza distintiva.

2. Colaboración con empleadores y trabajadores: La condición *sine qua non* para una inspección del trabajo eficaz es la cooperación estrecha entre los servicios de inspección y los interlocutores sociales, es decir, los empleadores y los trabajadores y sus respectivas organizaciones. Conviene en este sentido recordar que el lema de la OIT es *Promover el empleo, proteger a las personas*. La inspección del trabajo se instauró para la protección de los trabajadores. Es evidente que ellos son los principales clientes de sus servicios, por lo que resulta inevitable e indispensable que los inspectores del trabajo y los trabajadores mantengan una relación estrecha. Esta relación se puede establecer a nivel de empresas nacionales, regionales o locales, a través de los sindicatos, los representantes de los trabajadores en los comités de empresa y los comités de protección laboral, o mediante los delegados del personal o los representantes para cuestiones de salud y seguridad. Por otra parte, la eficacia de los servicios de inspección del trabajo mejora notablemente si se cuenta con la acción concertada de los empleadores y sus representantes, a nivel nacional y local. Precisamente, la Recomendación núm. 81 promueve el establecimiento de sistemas de colaboración que permitan a los representantes de la inspección del trabajo participar en el diálogo social con representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores. Con frecuencia, el establecimiento de órganos como las comisiones mixtas está contemplado por la legislación, con el complemento de los convenios colectivos supervisados por los servicios de inspección. En este sentido, para que la inspección del trabajo sea satisfactoria, es necesario que se desenvuelva en el marco del **tripartismo**. En el contexto de la OIT, esto significa la interacción entre el **gobierno** (el sistema de administración del trabajo), los **empleadores** y los **trabajadores**, sus organizaciones y sus representantes. Es un instrumento para abordar las preocupaciones comunes mediante distintos medios de interacción en el marco del diálogo social: intercambio de información, consultas, negociaciones y toma de decisiones. Al abordar las cuestiones económicas y sociales se podrán tomar en cuenta los conocimientos específicos y los intereses de cada una de las tres partes.

41. OIT, *La inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación: situación y tendencias*. Informe para la Reunión de expertos sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación [Ginebra 10-12 de diciembre de 2013]. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/meetingdocument/wcms_230803.pdf [Consultado: 24-abr-2017].

Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo de España

Desde el 21 de diciembre de 2006, y en virtud de la Orden Ministerial 3869/2006, se crea en España la Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS). Se trata de un órgano colegiado asesor, adscrito a la Autoridad Central de la ITSS. Su composición es tripartita. Participan: por parte del Estado, el director general de la ITSS, el director general de Ordenación de la Seguridad Social, el director general del Servicio Público de Empleo Estatal, el director general de Inmigración y el director del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, así como dos funcionarios del sistema de inspección con rango de subdirector general; por parte de los agentes sociales, participan como miembros de la Comisión representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en un número que surge en proporción a la representatividad que ostenten. La Comisión está presidida por el director general de la ITSS y tres vicepresidentes, uno por cada grupo.

La Comisión de las actuaciones que desarrolla la Autoridad Central de la ITSS en los diferentes ámbitos, y sus funciones son las de asesorar y formular propuestas e informes en materia de:

- Diseño de estrategias para la actuación de la ITSS.
- Prioridades y objetivos de alcance general de la ITSS, campañas de inspección, y realización de actuaciones inspectoras en empresas de ámbito supraautonómico.
- Recursos humanos y materiales del sistema de la inspección, incluyendo los procesos de selección y formación del personal inspector.
- Proyectos normativos que afecten al Sistema de Inspección, así como criterios y orientaciones operativos de la ITSS.

Para esto, la Comisión se reúne en pleno al menos dos veces al año previa convocatoria de su presidente o bien con carácter extraordinario, por iniciativa del mismo o a propuesta de cualquiera de las partes integrantes de la misma.

Además de esta comisión de ámbito nacional, existen comisiones tripartitas territoriales en los diferentes ámbitos autonómicos.

3. Cooperación con otras organizaciones: La inspección del trabajo es fundamental para garantizar la aplicación de la legislación laboral en las empresas; pero en un ambiente de trabajo cada vez más complejo, su cooperación con otros interlocutores sociales resulta imprescindible. Nos referimos a organizaciones públicas y privadas como los institutos técnicos, médicos y de investigación, organizaciones educativas y de formación, autoridades policiales y del cuerpo de bomberos, así como fabricantes y proveedores, arquitectos, organizaciones de seguros y otros.

Las organizaciones con las que deben colaborar los servicios de inspección pueden variar de un país a otro según las funciones y calificaciones internas del servicio de inspección y el marco institucional de cada país. La autoridad competente deberá analizar la situación, determinar las medidas que se deban tomar para fomentar esta cooperación, y procurar obtener el apoyo de estas instituciones a fin de optimizar la eficacia de los servicios de inspección del trabajo.

- 4. Prevención:** Tal como venimos adelantando y desarrollando, es preferible tratar de evitar primero la existencia de condiciones de trabajo deficientes antes que sancionar o castigar a los responsables por la existencia de tales condiciones. Es decir que la prevención, en el contexto de la protección del trabajo, integra el esfuerzo principal de la inspección del trabajo: evitar o eliminar el riesgo de accidentes y enfermedades, conflictos laborales, controversias, tratamiento injusto de los trabajadores, etc., mediante el control de la aplicación de la legislación vigente. Si funciona adecuadamente la prevención de estos riesgos, los servicios de inspección del trabajo lograrán evitar o reducir las pérdidas humanas, sociales y económicas. Esto es lo que hace que la prevención sea más eficaz y más valiosa que la sanción.

En términos prácticos, la función preventiva de los servicios de inspección supone un creciente énfasis en actividades proactivas (realización de visitas de inspección planificadas; evaluación de planos para nuevas edificaciones, plantas, equipos, procesos, etc.), antes que centrarse en actividades reactivas (investigación luego de ocurridos los accidentes, o reacción ante las quejas). Implica además el fomento de una cultura de prevención en las propias empresas entre empleadores y trabajadores como uno de los más importantes fines a largo plazo de la inspección del trabajo.

- 5. Universalidad:** En principio, ni la sociedad ni la inspección del trabajo deben ni pueden tolerar la existencia de una economía en la que ciertas categorías de trabajadores gocen de protección y otras no. Por tanto, uno de los objetivos de los servicios de inspección del trabajo debería ser lograr la cobertura universal. Para esto, es preciso que amplíe sus funciones y actividades en busca de abarcar el mayor número posible de trabajadores en todos los sectores económicos, más allá de la cobertura provista en las relaciones tradicionales entre empleador y empleado. Recordemos aquí que el Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo (1947) amplía, justamente, la aplicación de las disposiciones del Convenio a todos los lugares de trabajo que no se encuentren ya incluidos en su campo de aplicación.⁴²

Estos cinco principios de la inspección del trabajo surgen y se nutren de diferentes fuentes: el Derecho del trabajo, el Derecho de la seguridad social, el Derecho administrativo, etc. Ahora bien, para comprender mejor cuál es la base jurídica completa de la labor de inspección, la propia naturaleza de su potestad administrativa involucra, por un lado, ciertos principios que surgen de otras ramas del Derecho,⁴³ y por otro, un conjunto de principios ordenadores que también

42. Sin embargo, el Protocolo autoriza a los países que lo ratifiquen a excluir de su campo de aplicación, total o parcialmente, las siguientes categorías: "la administración nacional (federal) esencial; las fuerzas armadas, ya se trate de personal militar o civil; la policía y otros servicios de seguridad pública; y los servicios penitenciarios, ya se trate del personal de los mismos o de los presos que realizan trabajos, si la aplicación de las disposiciones del Convenio núm. 81 a cualquiera de estas categorías plantea problemas especiales de cierta importancia.

43. Por ejemplo, el derecho que todo imputado tiene a que se le garantice un debido proceso ante el labrado de un acta de infracción que pone en marcha el procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones, y que incluye el derecho a ser oído, a ofrecer y producir prueba, derecho a una decisión fundada, etc.

integran normas internacionales y a la vez se encuentran incorporados en el Derecho local de la República Argentina, y aplicados al funcionamiento y a la actuación del sistema de inspección del trabajo (y a todos sus servidores públicos). Este conjunto está compuesto por los siguientes principios, que enumeramos correlativamente con los anteriores:

- 6. Legalidad:** La actividad de inspección, como toda actuación estatal, debe entenderse sujeta al principio de legalidad en el sentido positivo del término, en tanto sus facultades surgen de la ley, y está sometida plenamente a la Constitución Nacional, los Convenios Internacionales de la OIT, las leyes, reglamentos y demás normas vigentes.

Se entiende por Derecho positivo, justamente, el Derecho escrito y promulgado, el cuerpo de leyes que rige un país o una región o conjunto de naciones. Las leyes, a su vez, rigen si existe de parte de las instituciones que las producen la capacidad de monopolizar el uso legítimo de la fuerza. Como ya venimos viendo, la actividad de inspección requiere estar apoyada en este Derecho positivo porque debe poder cumplir funciones de prevención o de sanción.

- 7. Primacía de la realidad:** En caso de discordancia entre los hechos constatados por el inspector y los hechos reflejados en los documentos formales debe siempre privilegiarse los hechos constatados.

Este principio tiene una base filosófica clave: los hechos reflejados en los documentos formales, o bien son ejemplos abstractos o bien son casos del pasado. Ninguno de ellos puede igualarse punto por punto con casos que en el presente tenga que resolver el inspector.

- 8. Imparcialidad y objetividad:** No debe mediar ningún tipo de interés directo o indirecto, personal o de terceros, que pueda perjudicar a cualquiera de las partes involucradas en el conflicto o actividad inspectora. Este principio debe tenerse muy en cuenta en el proceso de selección del personal inspector, que debe estar dirigido a garantizar tanto su cualificación como su imparcialidad (artículo 15 del Convenio núm. 81).
- 9. Equidad:** El funcionario actuante debe dar igual tratamiento a todas las partes, sin conceder a ninguna de ellas ningún privilegio, y aplicar así las normas establecidas con equidad.

- 10. Eficacia:** La actuación inspectora debe estar inscripta en una concepción única e integral del sistema de inspección del trabajo, que además incluya la especialización funcional y el trabajo programado, en equipo. Es un principio esencial que debe presidir, junto con otros, toda la actuación del servicio de inspección. Eficacia es sinónimo de economía procesal, es decir, la optimización de los recursos jurídicos y el cuidado en su aplicación. Se comprende mejor el concepto cuando se lo piensa en el caso de la inspección del trabajo, donde esta eficacia se traduce en que las infracciones sancionadas no prescriban y tampoco resulten débiles o caigan fácilmente los procedimientos de sanción. Y también para esto, como para el punto anterior, se necesitan funcionarios con alta cualificación y formación y que dispongan de suficientes medios técnicos para la realización de la función inspectora.

- 11. Proporcionalidad:** El principio de proporcionalidad implica que, cuando los fines buscados por la inspección puedan ser conseguidos a través de medidas alternativas manifiestamente menos dañinas, sean éstas las que se utilicen. También vale este principio en caso de aplicar

acciones coercitivas, en tanto deben ser proporcionales a la gravedad de los incumplimientos, así como al riesgo potencial o real para la salud y la seguridad. Pensemos que, por ejemplo, frente a una situación en que el inspector constata riesgos en una fábrica para la salud de sus trabajadores, resulta menos perjudicial conseguir que el empleador ponga en orden esos aspectos y la fábrica siga funcionando, que suspender las tareas y comprometer la producción. Y esto se puede conseguir mediante una intimación.

A la vista de lo indicado, podemos formular el principio de proporcionalidad punitiva en los siguientes términos: “la gravedad de toda sanción ha de guardar relación de correspondencia con la gravedad de la conducta sancionada”.⁴⁴ En otras palabras, el principio de proporcionalidad encierra una exigencia de ponderación, de la cual debe surgir una correspondencia entre la gravedad de la sanción y la gravedad del comportamiento del infractor. Este principio de proporcionalidad en las sanciones se halla directamente relacionado con la idea de justicia. Según la concepción clásica, la **justicia** es la virtud que lleva a atribuir a cada cual lo que le corresponde. Por lo tanto, la idea de correspondencia pide que la sanción se pondere y se determine lo más exactamente posible en función de la infracción constatada.

Para poder aplicar este principio, el inspector puede acudir nuevamente a lo que mencionamos ya sobre el artículo 9 del Anexo II de la Ley N° 25.212, donde se establecen los criterios que deben tenerse en cuenta para la graduación de las sanciones: a) el incumplimiento de advertencias o requerimientos de la inspección; b) la importancia económica del infractor; c) el carácter de reincidente; d) el número de trabajadores afectados; e) el número de trabajadores de la empresa; y f) el perjuicio causado.

12. Confidencialidad: Se debe considerar absolutamente confidencial el origen de cualquier queja o denuncia que dé a conocer una infracción a las disposiciones legales, y no se debe manifestar al empleador o a su representante que la visita de inspección se ha efectuado por denuncia. Esta obligación nace de la doble preocupación de, por un lado, proteger a los trabajadores que interponen denuncias y, por otro lado, hacer el trabajo de los inspectores más efectivo. Si los inspectores no respetasen esta obligación, los trabajadores serían cada vez más reticentes a informar de las infracciones por miedo a posibles represalias de los empleadores. Por el mismo motivo, los funcionarios inspectores deben abstenerse de divulgar, aun después de haber dejado el servicio, la información, procedimientos, libros, documentación, datos o antecedentes conocidos con ocasión de las actividades inspectoras, así como los secretos comerciales, de fabricación o métodos de producción que puedan conocerse en el desempeño de las funciones inspectoras.

Los servidores públicos que no ejerzan funciones de inspección y presten servicios en órganos y dependencias del sistema de inspección del trabajo están sujetos a los mismos principios, salvo los que afectan estrictamente al ejercicio de la función inspectora.

Por último, cabe mencionar solamente que, además de todos estos principios, rige para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, lo cual

⁴⁴. El principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas laborales, Jaime Lluis y Navas. Disponible en <http://studylib.es/doc/4434081/el-principio-de-proporcionalidad-en-las-sanciones-adminis> [Consultado: 24-abr-2017].

incluye a los inspectores y demás agentes vinculados al servicio de inspección, el ya mencionado conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades establecidos por la Ley N° 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.

Principios de buenas prácticas internacionales en la ejecución de inspecciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

La OCDE establece 11 principios generales que, si bien no constituyen una norma de obligatorio cumplimiento para las inspecciones (ni pretenden serlo), resultan una herramienta útil como guía operativa e interpretativa para la inspección del trabajo, y abordan aspectos que hasta ahora no hemos considerado, o hemos visto desde otros ángulos.

- 1. Aplicación basada en evidencias.** Las inspecciones deben basarse en la evidencia y en la medición: decidir qué y cómo inspeccionar debe basarse en los datos y las pruebas, y los resultados deben evaluarse periódicamente.
- 2. Selectividad.** Las inspecciones no pueden estar en todas partes y abordar todo el universo inspeccionable, por lo que habrá que seleccionar las empresas que mejor se ajusten a las prioridades definidas, y poder así atender aquellos sectores o ámbitos de actividad con mayores índices de incumplimiento.
- 3. Enfoque y proporcionalidad del riesgo.** La frecuencia de las inspecciones y los recursos empleados deben ser proporcionales al nivel de riesgo, y las acciones de aplicación deben tener como objetivo reducir el riesgo real que representan las infracciones.
- 4. Regulación receptiva.** La aplicación debe basarse en principios de “regulación sensible”: las acciones de inspección deben sopesarse en función del perfil y el comportamiento de las empresas específicas.
- 5. Visión a largo plazo.** Los gobiernos deberían adoptar políticas y mecanismos institucionales sobre las inspecciones, con objetivos claros y un curso de acción a largo plazo.
- 6. Coordinación y consolidación.** Las funciones de inspección deben coordinarse y, cuando sea necesario, consolidarse: menos duplicación y superposiciones garantizarán un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, minimizarán la carga sobre los sujetos regulados y maximizarán la efectividad. Este principio es funcional también al principio n° 2.
- 7. Gobernanza transparente.** Las estructuras de gobernanza y las políticas de recursos humanos para la aplicación regulatoria deben apoyar la transparencia, el profesionalismo y la gestión orientada a resultados. La ejecución debe ser

independiente de la influencia política, y los esfuerzos de promoción del cumplimiento deben ser recompensados.

- 8. Integración de la información.** Las tecnologías de la información y la comunicación deben utilizarse para maximizar el enfoque de riesgos, la coordinación y el intercambio de información, así como para optimizar el uso de los recursos.
- 9. Proceso claro y justo.** Los gobiernos deben velar por la claridad de las normas y los procesos: es necesario aprobar y publicar leyes coherentes para organizar inspecciones, y expresar claramente los derechos y obligaciones de los funcionarios y de las empresas.
- 10. Promoción del cumplimiento.** La transparencia y el cumplimiento deben promoverse mediante el uso de instrumentos apropiados, como la orientación, los *kits* de herramientas y las listas de comprobación.
- 11. Profesionalismo.** Los inspectores deben estar entrenados y ser eficaces para asegurar profesionalismo, integridad, coherencia y transparencia. Esto requiere una formación sólida que se concentre no sólo en técnicas de inspección genéricas, sino también en conocimientos técnicos y directrices oficiales para que los propios inspectores contribuyan a garantizar la coherencia y la equidad.⁴⁵

45. Fuente: OECD-OCDE (2014) *Regulatory enforcement and Inspections, OECD Best practice principles for regulatory policy*. Disponible en <http://www.oecd.org/gov/regulatory-enforcement-and-inspections-9789264208117-en.htm> [Consultado: 25-jul-2017].

5. EL PERFIL ACTITUDINAL DE LOS INSPECTORES DEL TRABAJO

Además de las facultades y obligaciones que los inspectores del trabajo tienen asignadas por ley, y que acabamos de ver en detalle, existen otros valores y principios relativos a sus actitudes y comportamientos que son requeridos también para desempeñar con profesionalismo sus tareas en las operaciones diarias. Los más importantes son los siguientes:

- Compromiso social.
- Dedicación al servicio público.
- Diligencia y eficiencia.
- Cumplimiento y cuidado responsable.
- Credibilidad y confiabilidad.
- Integridad y honestidad.
- Cortesía y respeto.
- Objetividad, imparcialidad y neutralidad.
- Confidencialidad.
- Accesibilidad, transparencia y apertura.
- Austeridad.
- Conducta ejemplar y ética.
- Respeto a la ley.
- Respeto hacia las personas.
- Conducta libre de sesgo cultural y/o de género.

Estos principios y valores están basados en normas internacionales de trabajo, y en buenas prácticas reconocidas internacionalmente, y se consideran **indispensables** para cumplir con las expectativas de los ciudadanos con respecto a las normas del servicio público. Algunos de estos principios y valores están incluidos en las políticas nacionales de inspección del trabajo de cada país, otros se encuentran contemplados dentro de las legislaciones nacionales. Algunas inspecciones del trabajo han adoptado códigos de conducta o códigos de ética específicos para guiar el comportamiento, las actitudes y el juicio de los inspectores de trabajo.

Código Global de Integridad para la Inspección del Trabajo de la IALI

La Asociación Internacional para la Inspección del Trabajo (IALI, por sus siglas en inglés) adoptó en junio 2008 el Código Global de Integridad para la Inspección del Trabajo.⁴⁶ Su propósito fue el de promover entre los inspectores del trabajo el profesionalismo con que deben desempeñar sus funciones, propiciar buenas prácticas y brindar orientación en cuanto al marco ético que los inspectores deben manejar. El código subraya tanto la necesidad de apoyo gubernamental como el trabajo personal para alcanzar altas normas éticas y está basado en seis amplios valores:

1. Conocimiento y competencia.
2. Honestidad e integridad.
3. Cortesía y respeto.
4. Objetividad, neutralidad y equidad.
5. Compromiso y sensibilidad.
6. Consistencia entre el comportamiento personal y profesional.

6. RETOS ACTUALES DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

El mundo del trabajo experimenta un importante proceso de cambio. Son diversas las fuerzas que lo están transformando, desde el avance de la tecnología y el impacto del cambio climático hasta la evolución de la producción y el empleo, por nombrar algunas. Fenómenos como la globalización, las crisis internacionales o la denominada “economía colaborativa” tienen un impacto directo en el mundo de las relaciones laborales y, por ende, en la actuación de los servicios de inspección del trabajo.

Es necesario describir y analizar algunos de estos cambios que constituyen retos presentes y futuros para los servicios de inspección laboral y para los inspectores del trabajo. Consideremos cinco categorías principales y luego analicémoslas:

⁴⁶. Código Global de Integridad para la Inspección del Trabajo. AIIT. Disponible en <https://www.iali-aiit.org/ws/media-library/db57835ad18744c2adeb4142d499bfda/global-code-of-integrity---english.pdf> [Consultado: 23-feb-2022].

- Cambios en la situación económica y la estructura social.
- Cambios en la estructura industrial.
- Cambios en la organización del trabajo y el empleo.
- Cambios en las expectativas sociales y políticas.
- Cambios en la naturaleza de los riesgos del trabajo.

6.1. Cambios en la situación económica y la estructura social

Muchos países están experimentando **crisis económicas** que acarrearán numerosas consecuencias y repercuten en los servicios de inspección del trabajo, además de otras instituciones gubernamentales. El primer efecto de tales crisis es que se puede caer en la tentación de dar prioridad a la creación de empleo y relegar a un segundo plano la calidad de dicho empleo, es decir, las condiciones de trabajo.

Por otra parte, así como estas crisis afectan los recursos que las empresas han de dedicar a mejorar el ambiente de trabajo, igualmente afectan los recursos disponibles para los servicios de inspección del trabajo. De modo que la labor de quienes deben velar por el bienestar de los trabajadores también se ve afectada y requiere atención.

Muchos países enfrentan cambios sociales y demográficos rápidos que afectan profundamente el mundo del trabajo. Entre los más importantes está la **migración laboral**. La creciente movilidad de las personas en busca de oportunidades, trabajo decente y seguridad humana en la economía globalizada ha hecho de la migración internacional un fenómeno creciente y cada vez más complejo. Gran parte de las migraciones contemporáneas está relacionada directa o indirectamente con el mundo del trabajo. Un número significativo de trabajadores migrantes debe afrontar situaciones difíciles y abusos en la forma de salarios bajos, condiciones de trabajo deficientes, ausencia virtual de protección social, denegación de la libertad sindical y de los derechos de los trabajadores, discriminación, xenofobia y exclusión social. Las condiciones de trabajo deficientes, los salarios bajos y el tratamiento injusto son comunes entre los trabajadores migrantes, y la brecha entre los niveles de protección acordados a los trabajadores migrantes y los acordados a los nacionales es notoria.

Y, justamente, el número de migrantes en situación irregular va en aumento, debido a que crecen simultáneamente las distintas formas de empleo informal, la escasez de trabajadores para realizar trabajos sucios, denigrantes y peligrosos, y la falta de oportunidades para la migración laboral regular.

En el caso de Argentina, como país sustancialmente receptor de trabajadores migrantes de la región, la inspección del trabajo enfrenta el desafío que representan las distintas actividades en las que se concentran estos trabajadores: sector rural, trabajo doméstico y actividad textil domiciliaria. A esto se agrega el componente adicional de los casos más extremos que involucran la comisión de delitos, como la trata para explotación laboral (trabajo esclavo), tema que será abordado con mayor detalle en uno de nuestros siguientes módulos formativos.

El **trabajo doméstico**, que comprende tanto a trabajadores extranjeros como nacionales, supone un desafío importante para las inspecciones laborales, debido al hecho de que la prestación laboral se realiza en domicilios particulares, que no se distinguen públicamente como establecimientos laborales, y que gozan de la protección legal de la inviolabilidad del domicilio, como ya señalamos anteriormente. A esta dificultad se agrega el hecho de que, en general, el trabajador doméstico tiene un bajo nivel de formación y una situación de vulnerabilidad social que potencia no solo la informalidad sino también el abuso y la explotación laboral. Si bien en los últimos años se han producido reformas legales que equiparan los derechos del trabajador doméstico o de casas particulares con los del resto de los trabajadores,⁴⁷ y desde la administración del trabajo se han efectuado campañas de promoción, la inspección del trabajo enfrenta el reto de aportar nuevas estrategias de abordaje de las problemáticas del sector, las que, en tanto no existan modificaciones legislativas, deberán contemplar los obstáculos normativos que ya detallamos.

Otro reto siempre vigente para la inspección del trabajo, que muchas veces se encuentra asociado al trabajo migrante y que casi siempre va de la mano de situaciones de vulnerabilidad social, es el de la **erradicación del trabajo infantil**. Si bien este tema también será objeto de análisis en un módulo formativo específico, es importante destacar aquí que el aporte de la inspección en la estrategia general de la administración del trabajo para su erradicación es fundamental. Por sus particularidades, los inspectores deben estar debidamente sensibilizados con la problemática y deben poseer los conocimientos y destrezas suficientes para realizar una actuación de campo diferenciada de la que se realiza frente un trabajador adulto. Y, dado que en la estrategia de erradicación confluyen actores que exceden holgadamente el marco de competencias de la inspección del trabajo, es importante también que los inspectores conozcan los resortes institucionales que deben activarse frente al hallazgo de un niño en situación de trabajo, con el objeto de bridle una adecuada protección.

Por otro lado, hay una creciente preocupación en todo el mundo por el problema del **envejecimiento de la población**, producto del aumento de la expectativa de vida. El desafío de las sociedades que envejecen consiste en garantizar la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social y la atención de la salud sin poner a prueba las capacidades de las generaciones más jóvenes. El envejecimiento tiene otras repercusiones en el mundo del trabajo, como la exclusión social, la discriminación por edad –claramente, la de trabajadores mayores–, la protección de su derecho a la igualdad de tratamiento y la aplicación de medidas para proteger sus necesidades especiales, por ejemplo en el ámbito de la seguridad y la salud.

Por último, en el ámbito industrial, los cambios en el **perfil de género** han dado lugar a un aumento de la población femenina que trabaja en establecimientos industriales. Esto hace necesario por una parte dar consideración especial, por ejemplo, al trabajo con sustancias químicas durante el embarazo, y por otra es urgente atender a las cuestiones relacionadas con la discriminación, el acoso sexual, etc. Este tema será abordado con detalle en el Módulo 6.

⁴⁷ Como la sanción de la Ley 26.844 en el año 2013 [Boletín Oficial del 03.04.2013]. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/210000-214999/210489/norma.htm> [Consultado: 7-jun-2017].

6.2. Cambios en la estructura industrial

En los últimos años se han producido cambios masivos en la estructura industrial de los países desarrollados y de los países en desarrollo. Algunos ejemplos son:

- El cambio **de la manufactura a los servicios**. En muchos de los países industrializados más antiguos ha habido una fuerte contracción de las industrias tradicionales, como las del hierro, el acero y las minas de carbón. En sectores clave, como la agricultura, también ha disminuido el número de empleadores y empleados (debido a granjas más grandes y más automatizadas).
- La persistencia de los **procesos de privatización**, con la consiguiente división de las grandes empresas estatales. Ejemplos de esta situación se dan en torno a la minería, los ferrocarriles, los servicios públicos y algunas aerolíneas nacionales.
- La **reducción** significativa **de las actividades de muchas empresas grandes** del sector privado, que ha llevado a un importante recorte de personal en función de concentrarse en su actividad principal. Los recortes de personal han producido estructuras de gestión más horizontales, y los cambios organizativos resultantes requieren gerentes y supervisores que respondan a estos cambios ocurridos en los ambientes en que operan. Con el aumento de las organizaciones que se concentran en sus actividades o funciones básicas, las funciones de apoyo, como limpieza de oficinas, servicios de comidas, seguridad, tecnología de la información y personal, se están derivando a empresas especializadas y otros contratistas. Estas empresas suelen ser mucho más pequeñas, y no cuentan con las estructuras de protección social que tenían las empresas más grandes.
- En línea con lo anterior, el fenómeno de la **tercerización** de las funciones de apoyo se presenta como un desafío para la inspección del trabajo, dado que es en las empresas tercerizadas donde se verifican altos porcentajes de incumplimiento de las normas laborales. Este tema será analizado en profundidad en el Módulo 5 de este *Plan de formación*. Lo mencionamos aquí en tanto nos conduce a nuestros siguientes apartados, donde ya no se trata de las industrias solamente sino de las empresas en general.

6.3. Cambios en la organización del trabajo

Estos cambios en las estructuras industriales han dado lugar a un impresionante **aumento de las empresas pequeñas y medianas**, con el correspondiente incremento de las organizaciones contratistas que se encargan de las mencionadas funciones subcontractadas. Las firmas pequeñas predominan notablemente sobre las firmas grandes en todo el mundo, tanto en su número como en la proporción de mano de obra que emplean. Esto se ve particularmente acentuado en las regiones en desarrollo, donde además de la proporción de empresas pequeñas en la economía formal, la estructura industrial se caracteriza por un alto porcentaje de trabajadores independientes y de micro y pequeñas empresas en la economía informal.

La división de la gran industria en pequeñas firmas ha ido acompañada de una marcada **disminución de la afiliación sindical**, con importantes consecuencias para la labor de los inspectores del trabajo.

Además, estos cambios en la estructura y la organización del trabajo han producido cambios significativos en las relaciones laborales, con el correspondiente **aumento de los trabajadores independientes**, los ambulantes y los que trabajan desde sus hogares. Los avances de la tecnología de la información han hecho que un gran número de personas trabaje ahora desde ubicaciones remotas, fuera de sus oficinas y algunos hasta en otros países. Un arquitecto o diseñador de procesos industriales puede trabajar fácilmente en otro país y enviar sus resultados electrónicamente a un contratista o dueño de fábrica local, lo que representa un desafío potencial para cualquier inspector del trabajo que esté investigando, por ejemplo, el colapso de una edificación o fallas en una fábrica.

En algunos casos, la división de la industria en pequeñas unidades ha ocasionado una pérdida de la memoria corporativa sobre accidentes e incidentes pasados, que en su momento fueron importantes para mejorar las normas de salud y seguridad.

Ha surgido una serie de cuestiones en torno al uso generalizado de **contratistas y subcontratistas**, algunos con acuerdos de gestión complicados, mientras que otros dan pocas muestras de tener acuerdos de gestión apropiados, o no tienen suficiente experiencia interna pertinente, todo lo cual lleva a una mayor tasa de accidentes.

Por otra parte, están los **trabajadores independientes** o por cuenta propia, la más pequeña de las pequeñas empresas. Algunos países los incluyen en sus sistemas de salud y seguridad y otros los han excluido. Ser trabajador independiente no significa trabajar en una actividad libre de riesgos. Cuando entran en la competencia de los inspectores del trabajo, es necesario contar con una política clara que incluya, en su esfuerzo normativo, a los trabajadores independientes.

En estrecha relación con este punto se encuentran los casos de **utilización fraudulenta de contratos mercantiles** para encubrir lo que en realidad son relaciones laborales. Si bien este tema será objeto de análisis especial en el Módulo 5 de este *Plan de formación*, queremos resaltar desde ahora que esta problemática constituye un desafío cotidiano de profunda preocupación, no solo para la inspección del trabajo, sino para todo el mundo de las relaciones laborales. En general, cuando se encubren bajo formas mercantiles las relaciones laborales es porque no se están respetando las normas de salario mínimo, jornada de trabajo, acceso a la seguridad social y/o condiciones de salud y seguridad en el trabajo, con todo lo que esto implica. Es importante en estos casos el rol que le asigna la legislación nacional a la inspección del trabajo para la detección y sanción de este tipo de fraudes. En Argentina es la propia LCT la que, en su artículo 14, sanciona como nulo todo contrato celebrado mediante simulación o fraude a la ley laboral, sea aparentando normas contractuales no laborales o mediante interposición de personas o por cualquier otro medio. Y esta sanción de nulidad conlleva además aplicar a la relación en cuestión el régimen laboral correspondiente.

Más aun, en un sentido amplio, son muchos los países que tienen un considerable número de trabajadores en la **economía informal**, privados de sus derechos laborales, ya sea porque sus empleadores no los declaran o porque están excluidos de la aplicación de la legislación laboral y de la seguridad social. Actualmente se discute mucho la forma en que la administración y la

inspección del trabajo pueden contribuir a extender la aplicación del trabajo decente a estas categorías de trabajadores.

Por último, cabe hacer referencia a un fenómeno reciente que ha impuesto cambios vertiginosos en el mundo del trabajo, denominado **“economía colaborativa”**, *gig economy* o “uberización” (término derivado del nombre de la *app UBER* para transporte urbano). Se trata de un modelo de relaciones laborales basado en el trabajo a demanda, en el cual prolifera la figura del *freelance* y de los *crowdworkers*.

Como sostiene Carlos de la Torre: “La nueva economía colaborativa representa el triunfo del consumidor que en una sociedad hiperconectada se ha colocado en el centro de los modelos de negocios y que en algunos mercados y países está alcanzando una presencia dominante. Se trata de un modelo que se basa en la flexibilidad como regla general (y no como excepción) en la prestación de los servicios y en donde los profesionales se adaptan a la demanda en el dónde, el cómo y cuántas horas trabajan, en un entorno colaborativo y de confianza con los clientes, en busca de un beneficio común. El medio facilitador de la economía colaborativa es por excelencia la tecnología, que ha posibilitado el desarrollo de todo tipo de aplicaciones que empoderan al consumidor y lo capacitan para ser parte activa del modelo productivo sin el uso de intermediarios, mediante una comunicación directa entre oferta y demanda. Las plataformas colaborativas, de este modo, anulan el rol del intermediario tradicional.” (De la Torre, C., 2017)

Estos cambios se han dado en forma tan vertiginosa que los Estados y organismos internacionales se debaten entre la regulación y la prohibición; pero lo cierto es que, mientras esto sucede, la nueva economía colaborativa, aun aquella prohibida expresamente, sigue avanzando en su participación en la economía general.

Ahora bien, para que la inspección del trabajo pueda abarcar este nuevo universo de relaciones de trabajo serán necesarios, en primer término, el desarrollo de un marco normativo claro y, en segundo término, la adecuación de las herramientas de las que dispone para hacer efectivo el deber de velar por el cumplimiento de la normativa laboral en los novedosos “establecimientos digitales o virtuales”.

Las nuevas tecnologías se constituyen en el medio facilitador de estas nuevas formas de relaciones laborales. Seguramente la inspección del trabajo deberá encontrar a través de esas mismas tecnologías la manera de cumplir eficazmente con su función.

6.4. Cambios en las expectativas sociales

Paralelamente a los cambios anteriores, se detecta también un cambio notorio en el interés público por el impacto de la actividad económica en las personas y en el medio ambiente. En la actualidad, el público es menos tolerante con los riesgos industriales y con las organizaciones o individuos que explotan la mano de obra mediante condiciones de trabajo ilegales.

Por otra parte, el público presiona cada vez más a los organismos reguladores y fiscalizadores para que adopten una posición más firme con quienes incumplen la ley, y a la vez les sean garantizados los derechos a quienes se los han vulnerado. Además, la sociedad está mejor preparada para

cuestionar a la entidad fiscalizadora sobre las medidas que adopte como consecuencia de una inspección laboral en un establecimiento. En muchos países, ya se acabaron los días en que el público mostraba deferencia ante el estatus y los conocimientos del inspector. Si el trabajador se siente agraviado, se quejará, reclamará, acudirá incluso a los medios de comunicación y, en algunos casos, podrá entablar una acción judicial.

El público está ahora mucho mejor informado sobre los asuntos legales y técnicos, aún si fuesen bastante complicados. A través de internet o acudiendo a grupos de presión, cualquier persona puede obtener rápidamente información sobre sus derechos laborales, lo que exigirá a los inspectores una mayor preparación para dar respuesta a esas demandas.

6.5. Cambios en la naturaleza de los riesgos del trabajo

El cambio de la manufactura a los servicios, con la desaparición en muchos países de las industrias pesadas tradicionales, unido a los esfuerzos en materia preventiva, ha tenido como efecto una paulatina reducción de las tasas de accidentes del trabajo. En el caso de Argentina, desde la implementación de la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo en 1996, se puede observar una continua reducción en los índices de siniestralidad y mortalidad laboral, con una tendencia aún más positiva en los últimos años.⁴⁸

Sin embargo, los riesgos clásicos de la industria pesada han sido reemplazados por nuevos y emergentes riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores, particularmente, los trastornos musculoesqueléticos y las enfermedades psíquicas de origen laboral.

Con respecto al primer tipo, existen factores de riesgo en trabajos repetitivos, manipulación manual de cargas, posturas forzadas o aplicación de fuerza, que causan **problemas musculoesqueléticos**, y que en muchos países suponen casi un 45% de las lesiones profesionales declaradas.

Un factor de riesgo, ya entrando en el segundo tipo, que ha desplazado en alguna medida a los tradicionales es el **estrés laboral**, uno de los principales generadores de ausentismo laboral. En muchas legislaciones se lo considera ya una enfermedad profesional, en línea con la Recomendación núm. 194 de la OIT sobre la lista de enfermedades profesionales. Los factores de riesgo psicosocial afectan la salud psíquica de los trabajadores y se consideran un riesgo laboral más, al igual que aquellos que afectan a la salud física. Por lo tanto, los inspectores han de velar por la aplicación de medidas preventivas en las empresas para reducir estos riesgos. En nuestro país, el listado de enfermedades profesionales que emerge de la reglamentación de la Ley de Riesgos del Trabajo no contempla el estrés laboral como tal.⁴⁹ Sin embargo, este concepto viene siendo receptado por los tribunales del trabajo desde el año 2008, por lo que no podría descartarse que futuras modificaciones normativas lo incorporen y, en consecuencia, la inspección del trabajo argentina asuma un rol importante en la materia.

48. Se encuentran disponibles las distintas series estadísticas históricas en: https://www.srt.gob.ar/estadisticas/acc_serie_historica.php / Fuente: SRT [Consultado: 31-ago-2021].

49. Ver nómina en Decreto N° 658/1996 (Boletín Oficial del 27.06.96). Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37572/texact.htm> [Consultado: 31-ago-2021].

Finalmente, quisiéramos referirnos a los riesgos para la seguridad y salud derivados del uso de la **nanotecnología**, es decir, la capacidad de manipular la materia para diseñar, obtener y aplicar nuevas estructuras y sistemas a escalas muy pequeñas, conocidas, justamente, como escalas nanométricas. Ahora bien, ocurre que la reducción drástica de tamaño cambia las propiedades toxicológicas de los materiales. Estas propiedades son en su mayoría desconocidas, y así, las metodologías de detección y las medidas preventivas existentes pueden no ser válidas para evitar los riesgos de exponerse a estas sustancias y productos. De acuerdo con numerosos estudios, en los próximos años se prevé un gran desarrollo del uso de las nanotecnologías, lo que elevará el número de trabajadores expuestos a nanopartículas, y hará necesario que los trabajadores reciban información y formación sobre cómo manipular los nanomateriales de forma segura y evitando riesgos.⁵⁰

6.6. Implicaciones de estos cambios para los inspectores del trabajo

Los cambios económicos, sociales, organizativos y técnicos han afectado las relaciones laborales a nivel global. Más aun, podemos enmarcar todos estos cambios en el panorama general de la globalización económica. El ritmo al que ocurren estos cambios aumenta rápidamente y es indispensable que las inspecciones del trabajo revisen sus prioridades y modos de actuación para no quedarse atrás en las demandas que exige hoy día el mundo del trabajo. Se hace necesaria una reformulación de la manera en que las inspecciones del trabajo han venido funcionando, y se impone un modelo de inspección más proactivo, uno que no espere a la presentación de denuncias o a la aparición de los conflictos laborales, sino que identifique previamente los posibles nichos de incumplimiento o déficits de trabajo decente.

La magnitud de los problemas laborales asociados con la cambiante situación social y demográfica, la migración laboral y el envejecimiento de la población, así como la participación cada vez mayor de la mujer en el mercado del trabajo, probablemente exijan que los servicios de inspección del trabajo presten más atención a la asignación de recursos y a la formulación de nuevas directrices y normas, además de mejorar las competencias de los inspectores para hacer frente a estos temas y problemas.

Los cambios en la organización del trabajo, y especialmente el crecimiento de las cadenas de **subcontratación**, con relaciones cada vez más complejas detrás de las cuales se pueden ocultar incumplimientos y responsabilidades, suponen un desafío para los inspectores del trabajo durante las inspecciones de rutina, en cuanto a la identificación y seguimiento de las líneas de responsabilidad en los distintos niveles de la gestión –especialmente cuando se investigan accidentes, incidentes y problemas de salud relacionados con el trabajo–. El aumento de los contratistas y los subcontratistas en las industrias de alto riesgo también ha traído como resultado

50. Secretaría de Política Sindical UGT Catalunya, 2018, Cuaderno Preventivo: La nanotecnología, un riesgo emergente. Disponible en: http://www.ugt.cat/download/salut_laboral/higiene_industrial/nanotecnologia_2018_web.pdf [Consultado: 31-ago-2021].

la pérdida de competencias y conocimiento experto sobre el ambiente de trabajo, lo cual ha ido asociado al aumento de los accidentes laborales y las enfermedades profesionales.

El extraordinario crecimiento de la **pequeña empresa** también ha creado un reto logístico para los inspectores. Muchas empresas pequeñas tienen una vida corta, antes de pasar a manos de nuevos dueños que quizás se dedican a algo diferente. Si a esto se une la gran cantidad de establecimientos, y los limitados recursos humanos de los servicios de inspección, surge la necesidad de una cuidadosa planificación y priorización a la hora de definir los lugares que deben ser inspeccionados.

Por otra parte, los problemas asociados a la complejidad de los eslabones transnacionales en las **cadenas mundiales de suministro** pueden provocar que un abordaje exclusivamente local sea insuficiente. Esta situación podría exigir una mayor colaboración entre los sistemas de inspección de distintos países.

Tal vez uno de los mayores y más novedosos desafíos para la inspección del trabajo sea el abordaje de las **formas atípicas de empleo**, que han ganado terreno con el objeto de satisfacer la demanda y aumentar la flexibilidad, a través de formas tales como los contratos a tiempo parcial, temporales, ocasionales y de cero horas, o mediante relaciones de trabajo triangulares. El abordaje de estas formas exigirá una mayor preparación de los inspectores.

La **disminución de la afiliación sindical**, especialmente vinculada a la fragmentación de la mano de obra en las pequeñas empresas, tiene también importantes repercusiones para la inspección del trabajo: en las empresas sin representación sindical, los derechos de los trabajadores, las condiciones de trabajo y el ambiente de trabajo podrían no estar vigilados “internamente” a través de la representación sindical. Esto requerirá una presencia más frecuente de los inspectores para garantizar el cumplimiento de las normas laborales en estas empresas.

Los cambios en las **expectativas sociales** exigen que la transparencia, la responsabilidad y la ética de la inspección del trabajo crezcan en importancia hasta convertirse en criterios centrales para las actividades de la inspección del trabajo y el comportamiento de los inspectores.

Los nuevos y emergentes **riesgos laborales** mencionados y el impacto de los avances tecnológicos en el mundo laboral hacen necesaria una mayor capacidad técnica de los inspectores del trabajo y la aplicación de un paradigma integral de la seguridad y salud de los trabajadores, que considere no solo los accidentes del trabajo sino también las enfermedades profesionales, a menudo invisibilizadas, y la necesidad de generar ambientes de trabajo seguros y saludables.

Además, las inspecciones de trabajo tendrán que asumir el desafío de considerar **marcos legislativos en materia de SST basados en los sistemas de gestión**, en los que las obligaciones empresariales se definen de forma más genérica y menos prescriptiva. A modo de ejemplo, en las leyes tradicionales de SST se solía determinar con precisión la anchura mínima de los pasillos y vías de evacuación de los centros de trabajo. En las legislaciones más modernas, basadas en sistemas de gestión, la obligación es dotar a los establecimientos de pasillos y vías de evacuación de dimensiones adecuadas según las características específicas del centro de trabajo y el número de trabajadores allí ocupados.

Las iniciativas de cumplimiento voluntario (por ejemplo, sistemas de autoevaluación de riesgos laborales o certificaciones de seguridad y salud) son un mecanismo útil para promover el

cumplimiento de las normas en estas materias, y complementar así el rol de las inspecciones de trabajo, pero nunca sustituirlo.

Una mejor comprensión de todos estos problemas y retos laborales requerirá una mayor **cooperación y colaboración** de las inspecciones del trabajo con una multitud de interlocutores económicos, sociales y judiciales, así como con las universidades y centros de investigación.

En los países menos desarrollados, el objetivo básico sigue siendo el establecimiento y funcionamiento de un sistema de inspección del trabajo acorde con los principios de los Convenios de OIT, y para este objetivo juega un rol fundamental la **formación** adecuada de los inspectores, en vista de la magnitud de los problemas que deben enfrentar.

7. RESUMEN

El módulo describe en su primera parte el desarrollo de la inspección del trabajo desde sus orígenes hasta la actualidad y la forma en que paulatinamente fue evolucionando tanto a nivel internacional como en la República Argentina, y luego se ocupa de analizar en profundidad las funciones, principios y obligaciones de los servicios de inspección del trabajo.

Las principales normas internacionales del trabajo, y las que ofrecen la base más amplia para su consideración, son el Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo (1947) y el Convenio núm. 129 sobre la inspección del trabajo en la agricultura (1969). El Convenio núm. 81 cuenta con un amplio nivel de ratificación y casi todos los países cuentan con algún tipo de servicio de inspección del trabajo. Estos servicios se organizan de modo diferente de un país a otro y la asignación de recursos también varía notablemente debido a los distintos niveles de desarrollo económico, al diferente grado de apoyo político y profesional, a las prioridades nacionales diferentes, etc. A pesar de todo esto, las funciones de los servicios de inspección del trabajo suelen ser bastante similares en todo el mundo, y se corresponden estrechamente con las formuladas en el Convenio núm. 81.

Se describe aquí también la forma federal en que están organizadas y distribuidas en la República Argentina las competencias en materia de inspección del trabajo, como así también las funciones que cumple el MTEySS, a través de la Secretaría de Trabajo, en su carácter de autoridad central en términos de lo establecido en el Convenio núm. 81.

Se estudian asimismo las facultades y obligaciones para los inspectores de acuerdo a la normativa interna de Argentina (Leyes N° 25.212 y 25.877, Ley de Ética Pública N° 25.188 y Ley de Empleo Público N° 25.164).

El derecho de los trabajadores a condiciones de trabajo decente es un derecho humano fundamental que la OIT se ha propuesto promover desde su creación en 1919. Toca entonces a

los gobiernos nacionales la responsabilidad de: introducir legislación y políticas que promuevan dichas condiciones, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores; designar los servicios de inspección del trabajo que supervisarán la aplicación oportuna de dicha legislación y políticas; y fomentar su cumplimiento.

Así, estos servicios son una parte muy importante del sistema general destinado a garantizar que las condiciones de trabajo decente efectivamente se cumplan en la práctica en el plano empresarial. Siguiendo esta lógica, el MTEySS, en su función de autoridad central de la inspección del trabajo, ha suscripto convenios de colaboración y cooperación con diferentes organismos públicos, como así también con distintas asociaciones sindicales, tendientes a implementar acciones de fiscalización en todo el territorio nacional para que, en el marco de sus respectivas competencias, aúnen esfuerzos en función de combatir el trabajo no registrado y logren la incorporación al sistema de seguridad social de los trabajadores excluidos. Todo esto en el entendimiento de que la inspección del trabajo es una función pública organizada por el Estado.

En la práctica, los servicios de inspección del trabajo, tanto nacionales como locales, ofrecen mucha información y asesoramiento a los empleadores, trabajadores y otros actores relacionados con el mundo del trabajo mediante visitas a los establecimientos de trabajo, una función que resulta indispensable para la eficacia de la administración del trabajo. Por otro lado, cuando es necesario, los inspectores pueden hacer uso de sus facultades de requerimiento e incluso tomar medidas coercitivas formales para lograr el cumplimiento de la ley.

Por último, se analizan los retos que afrontan las inspecciones del trabajo debido a los profundos cambios en la situación económica y en las estructuras social e industrial, en la organización del trabajo, en las expectativas sociales y en la naturaleza de los riesgos del trabajo así como las implicaciones de estos cambios en el accionar de los inspectores.

8. BIBLIOGRAFÍA Y LECTURAS RECOMENDADAS

- AIIT, *Código Global de Integridad para la Inspección del Trabajo*. Disponible en <https://www.iali-aiit.org/ws/media-library/db57835ad18744c2adeb4142d499bfda/global-code-of-integrity---english.pdf> [Consultado: 23-feb-2022].
- Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo (AIIT). 2008. *Labour inspection and sustainable globalisation*. Disponible en <https://www.iali-aiit.org/publications> [Consultado: 23-feb-2022].
- Borghini, Daniela Paula. *La distribución de competencias constitucionales en relación al transporte interjurisdiccional*, 2006. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/daniela-paula-borghini-distribucion-competencias-constitucionales-relacion-al-transporte-interjurisdiccional-dacf060040-2006-05-19/123456789-0abc-defg0400-60fcanirtcod> [Consultado: 22-feb-2022].
- Casale, G. 2011. *Administración e inspección del trabajo: Herramientas esenciales para una buena gobernanza mundial*. Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN) de la OIT. Disponible en http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_156167/lang--es/index.htm?ssSourceSiteId=ilc [Consultado: 22-feb-2022].
- Comité de Altos Responsables de la Inspección del Trabajo (SLIC) de la Unión Europea. 2006. *Common principles for labour inspection in relation to health and safety in the workplace*. Disponible en <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15615&langId=en> [Consultado: 22-feb-2022].
- De la Torre, Carlos. 2017. *Contribución al debate sobre el futuro del trabajo*. Iniciativa del Centenario de la OIT. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-madrid/documents/article/wcms_548581.pdf [Consultado: 22-feb-2022].
- Lluís y Navas, Jaime. *El principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas laborales*. Disponible en <http://studylib.es/doc/4434081/el-principio-de-proporcionalidad-en-las-sanciones-adminis> (consultado el 24 de abril 2017). [Consultado: 22-feb-2022].
- OECD-OCDE. 2014. *Regulatory enforcement and Inspections, OECD Best practice principles for regulatory policy*. Disponible en <http://www.oecd.org/gov/regulatory-enforcement-and-inspections-9789264208117-en.htm> [Consultado: 22-feb-2022].
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). *La Inspección del Trabajo: Lo que es y lo que hace*. Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN). Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_152884.pdf [Consultado: 22-feb-2022].
- —. 1985. *Estudio General sobre la inspección del trabajo*, 1985: Capítulo X. Conclusiones. Disponible en [http://ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(1985-71-4B\).pdf](http://ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(1985-71-4B).pdf) [Consultado: 22-feb-2022].
- —. 2002. *Labour inspection: A guide to the profession*. Ginebra. Disponible en http://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS_108665/lang--en/index.htm [Consultado: 22-feb-2022].

- —.2006. *Estudio general relativo a los Convenios y las Recomendaciones sobre la inspección del trabajo*, Informe III (Parte 1B). Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra. Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf> [Consultado: 22-feb-2022].
- —.2006b. *Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo*, Consejo de Administración de la OIT. Ginebra. Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf> [Consultado: 24-abr-2017].
- —. 2011. *Informe V Administración del trabajo e inspección del trabajo*. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_153936.pdf [Consultado: 24-abr-2017].
- —. 2012. *Los procesos de selección y formación de los inspectores de trabajo: prácticas, programas y lagunas*, OIT, Ginebra. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_190159.pdf [Consultado: 24-abr-2017].
- —.2013. *Trabajo Decente: la concepción de la OIT y su adopción como estrategia de desarrollo en Argentina*. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_224513.pdf [Consultado: 24-abr-2017].
- —.2013b. *La inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación: situación y tendencias*. Informe para la Reunión de expertos sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación (Ginebra 10-12 de diciembre de 2013). Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/meetingdocument/wcms_230803.pdf [Consultado: 24-abr-2017].
- —. 2013c. *Garantizando la gobernanza: Los sistemas de inspección de trabajo en el mundo. Tendencias y retos. Un enfoque comparado*. Disponible en http://www.ilo.org/sanjose/publicaciones/WCMS_217573/lang--es/index.htm [Consultado: 28-abr-2017].
- Secretaría de Política Sindical UGT Catalunya, 2011, *Cuaderno Preventivo: La nanotecnología, un riesgo emergente*. Disponible en http://www.ugt.cat/download/salut_laboral/higiene_industrial/nanotecnologia_2018_web.pdf [Consultado: 31-ago-2021].
- Topet, P. A., 2008. *La Inspección del Trabajo en la República Argentina: Un Informe General y algunas reflexiones particulares*. Revista Latinoamericana de Derecho Social. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/download/9544/11575> [Consultado: 22-feb-2022].
- Vázquez, V. [et al.] (ed.). Astrea 1990. *Policía del Trabajo*.
- Vega Ruiz, M. L. 2009. *El papel central de la inspección del trabajo*. OIT, Ginebra. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_116047.pdf [Consultado: 22-feb-2022].

Normativa internacional

- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (Nº 81). Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312226 [Consultado: 24-abr-2017].
- Convenio sobre la inspección del trabajo (territorios no metropolitanos), 1947 (Nº 85). Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312230:NO [Consultado: 24-abr-2017].
- Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (Nº 129). Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C129 [Consultado: 24-abr-2017].
- Protocolo relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1995 (Nº 81). Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312226:NO [Consultado: 24-abr-2017].
- Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947 (Nº 82). Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312420:NO [Consultado: 24-abr-2017].
- Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (Nº 133). Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:R133 [Consultado: 24-abr-2017].
- MERCOSUR Decisión GMC 32/06 sobre condiciones mínimas del procedimiento de inspección. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124969/norma.htm> [Consultado: 24-abr-2017].
- MERCOSUR Decisión GMC 33/06 sobre el perfil del inspector de trabajo. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=124970> [Consultado: 24-abr-2017].
- MERCOSUR Resolución GMC Nº 22/09 Plan Regional de Inspección del Trabajo del MERCOSUR. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_022-2009_es_planregioninsptrabajo.pdf [Consultado: 22-feb-2022].

Normativa nacional

- Ley Nº 25.164. Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60458/norma.htm> [Consultado: 24-abr-2017].
- Ley Nº 25.188 sobre ética en el ejercicio de la función pública. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60847/texact.htm> [Consultado: 24-abr-2017].

- Ley N° 25.212 sobre ratificación del pacto federal del trabajo. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61876/texact.htm> [Consultado: 24-abr-2017].
- Ley N° 25.877 sobre ordenamiento del régimen laboral. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/93595/texact.htm> [Consultado: 24-abr-2017].
- Ley N° 26.941 sobre Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales. Modificación. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/230594/norma.htm>
- Res. Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil N° 3-E/2017. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=276270> [Consultado: 24-abr-2017].



EJERCICIO 1

TÍTULO	Comprobar la aplicación del Convenio núm. 81
TAREAS	• Se formarán grupos de 4 ó 5 personas. Considerando los principios contenidos en el Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo, cada grupo deberá discutir qué aspectos se cumplen y cuáles no en la legislación y en la práctica de su país. En caso de falta de aplicación de alguno de los principios, determinar las causas. • Cada grupo elegirá a un portavoz para que presente el trabajo de su grupo.
TIEMPO	• 30' para el trabajo de grupo. • 5' para la presentación de cada grupo. • 15' para la discusión final.
RECURSOS	• Formulario “Comprobación del Convenio núm. 81”. • También se podrá recurrir a la normativa y reglamentación nacional relativas a la inspección del trabajo.

EJERCICIO 1 / FORMULARIO: COMPROBACIÓN DEL CONVENIO NÚM. 81

CRITERIOS	REFERENCIA LEGISLATIVA Y PRÁCTICA	COMENTARIOS
La inspección del trabajo deberá estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central (Artículo 4.1).		
El personal de inspección deberá estar compuesto por funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los mantengan independientes de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida (Artículo 6).		
Los inspectores del trabajo deberán recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones (Artículo 7.3).		
El número de inspectores del trabajo será el suficiente para garantizar el desempeño efectivo de las funciones del servicio de inspección (...) (Artículo 10).		
Los inspectores del trabajo que acrediten debidamente su identidad estarán autorizados para entrar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección (Artículo 12.1 a).		

Continúa en la página 68

CRITERIOS	REFERENCIA LEGISLATIVA Y PRÁCTICA	COMENTARIOS
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 puede perjudicar el éxito de sus funciones (Artículo 12.2).		
Los inspectores del trabajo estarán facultados (...) a ordenar o hacer ordenar la adopción de medidas de aplicación inmediata, en caso de peligro inminente para la salud o seguridad de los trabajadores (Artículo 13.2 b).		
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 (Artículo 14).		
(...) se prohibirá que los inspectores del trabajo tengan cualquier interés directo o indirecto en las empresas que estén bajo su vigilancia (Artículo 15 a).		
Los inspectores del trabajo tendrán la facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento (Artículo 17.2).		

Continúa en la página 69

CRITERIOS	REFERENCIA LEGISLATIVA Y PRÁCTICA	COMENTARIOS
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 (Artículo 18).		



EJERCICIO 2

TÍTULO	Distribución de competencias de la inspección del trabajo
TAREAS	• Se formarán grupos de 4 ó 5 personas. Considerando los principios contenidos en el Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo, cada grupo deberá describir la estructura, organización y competencias de la inspección del trabajo en el país. • Elegir un portavoz para que presente los puntos de vista de su grupo.
TIEMPO	• 20' para el trabajo de grupo. • 5' para la presentación de cada grupo. • 15' para la discusión final.
RECURSOS	• Formulario “Distribución de competencias de la inspección del trabajo”.



DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

JURISDICCION

[illegible]



EJERCICIO 3

TÍTULO	Facultades de los inspectores de trabajo
OBJETIVOS	• Comparar las facultades de los inspectores establecidas en las Leyes N° 25.212 y 25.877 con las contenidas en los Convenios núm. 81 y 129.
TAREAS	• Se formarán grupos de 4 ó 5 personas. Considerando las facultades, poderes y atribuciones contenidos en los Convenios núm. 81 y 129 de la OIT, cada grupo deberá identificar dichas facultades en la inspección del trabajo en el país. En caso de falta de alguna de las facultades, deberán determinar las causas. • Elegir un portavoz para que presente los puntos de vista de su grupo.
TIEMPO	• 20' para el trabajo de grupo. • 5' para la presentación de cada grupo. • 15' para la discusión final.
RECURSOS	• Formulario “Facultades de los inspectores de trabajo”.



EJERCICIO 3 / FORMULARIO: FACULTADES DE LOS INSPECTORES DEL TRABAJO

CONVENIOS NÚM. 81 Y NÚM. 129	REGESIL	LEY N° 25.877
Facultad de libre ingreso		
a) para entrar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección; b) para entrar de día en cualquier lugar, cuando tengan un motivo razonable para suponer que está sujeto a inspección.	7. a) Entrar libremente y sin notificación previa en los lugares donde se realizan tareas sujetas a inspección en las horas del día y de la noche. b) Entrar de día en cualquier lugar cuando tengan motivo razonable para suponer que el mismo está sujeto a inspección.	
Comprobaciones y medios de prueba		
		32. b) Requerir la información y realizar las diligencias probatorias que consideren necesarias, incluida la identificación de las personas que se encuentren en el lugar de trabajo inspeccionado. c) Solicitar los documentos y datos que estimen necesarios para el ejercicio de sus funciones [...]

Continúa en la página 74

CONVENIOS NÚM. 81 Y NÚM. 129	REGESIL	LEY N° 25.877
Subsanación de deficiencias		
	iv) Intimar la adopción de medidas relativas a las instalaciones o a los métodos de trabajo cuyo cumplimiento surja de normas legales o convencionales referentes a la salud, higiene o seguridad del trabajador. v) Disponer la adopción de medidas de aplicación inmediata en caso de peligro inminente para la salud, higiene o seguridad del trabajador, incluida la suspensión de tareas. vi) Requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales.	
Consecuencias inspectoras: sanción o advertencia		
Artículo 17. 1. Las personas que violen las disposiciones legales por cuyo cumplimiento veten los inspectores del trabajo, o aquellas que muestren negligencia en la observancia de las mismas, deberán ser sometidas inmediatamente, sin aviso previo, a un procedimiento judicial. Sin embargo, la legislación nacional podrá establecer excepciones, para los casos en que deba darse un aviso previo, a fin de remediar la situación o tomar disposiciones preventivas.		

CONVENIOS NÚM. 81 Y NÚM. 129	REGESIL	LEY N° 25.877
Sanción por obstrucción		
Artículo 18. 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.		
Auxilio de la fuerza pública		
		La fuerza pública deberá prestar el auxilio que requiera el inspector en ejercicio de sus funciones.
Colaboración con empleadores y trabajadores o sus organizaciones		
		Artículo 31. Los servicios de inspección [...] deberán informar a las organizaciones empresariales y sindicales acerca de las actividades realizadas y de los resultados alcanzados. Los representantes sindicales de los trabajadores tendrán derecho a acompañar al inspector durante la inspección y a ser informados de sus resultados.



EJERCICIO 4

TÍTULO	Obligaciones de los inspectores de trabajo
OBJETIVOS	• Establecer las obligaciones y prohibiciones de los inspectores en términos de lo dispuesto en los Convenios núm. 81 y 129 y en la normativa nacional.
TAREAS	• Se formarán grupos de 4 ó 5 personas. Considerando los deberes y obligaciones de los inspectores en los Convenios núm. 81 y 129 de la OIT, cada grupo deberá identificar deberes y obligaciones en la inspección del trabajo en el país. En caso de faltar alguna de las obligaciones, determinar las causas. • Elegir un portavoz para que presente los puntos de vista de su grupo.
TIEMPO	• 20' para el trabajo de grupo. • 5' para la presentación de cada grupo. • 15' para la discusión final.
RECURSOS	• Formulario “Obligaciones de los inspectores de trabajo”.



EJERCICIO 4 / FORMULARIO: OBLIGACIONES DE LOS INSPECTORES DE TRABAJO

CONVENIOS NÚM. 81 Y NÚM. 129	LEYES NACIONALES N° 25.164 Y N° 25.188
Conflictos de interés	
a) se prohibirá que los inspectores del trabajo tengan cualquier interés directo o indirecto en las empresas que estén bajo su vigilancia;	Ley 25.164, Artículo 24. El personal queda sujeto a las siguientes prohibiciones, sin perjuicio de las que en función de las particularidades de la actividad desempeñada se establezcan en las convenciones colectivas de trabajo: a) Patrocinar trámites o gestiones administrativas referentes a asuntos de terceros que se vinculen con sus funciones [...]; d) Mantener vinculaciones que le signifiquen beneficios u obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por el ministerio, dependencia o entidad en la que se encuentre prestando servicios. Ley 25.188, Artículo 2º. Los sujetos comprendidos en esta ley se encuentran obligados a cumplir con los siguientes deberes y pautas de comportamiento ético: [...] c) Velar en todos sus actos por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del bienestar general, y privilegiar de esa manera el interés público sobre el particular [...]; i) Abstenerse de intervenir en todo asunto respecto al cual se encuentre comprendido en alguna de las causas de excusación previstas en ley procesal civil.

Continúa en la página 78

CONVENIOS NÚM. 81 Y NÚM. 129	LEYES NACIONALES N° 25.164 Y N° 25.188
Secreto profesional	
Confidencialidad	
Incompatibilidades	



EJERCICIO 5

TÍTULO	Retos de la inspección del trabajo
OBJETIVOS	• Determinar cuáles son los principales retos que está enfrentando la inspección del trabajo en el país. • Priorizar los retos señalados en función del impacto que tienen en el desempeño de la inspección. • Señalar las formas en que la inspección del trabajo en el país está abordando estos retos.
TAREAS	• Se formarán grupos de 4 ó 5 personas. Cada grupo deberá identificar los retos que está afrontando la inspección del trabajo en el país y ordenarlos de acuerdo al impacto que tienen en el desempeño de la inspección. • A continuación, identificarán de que forma la inspección del trabajo en el país está abordando estos retos (o está planeando hacerlo) y propondrán otras medidas para abordarlos. • Elegir un portavoz para que presente los puntos de vista de su grupo.
TIEMPO	• 20' para el trabajo de grupo. • 5' para la presentación de cada grupo. • 15' para la discusión final.
RECURSOS	• Formulario “Retos de la inspección del trabajo”.



EJERCICIO 5 / FORMULARIO: RETOS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

RETOS	PRIORIDAD	LO QUE ESTÁ HACIENDO LA INSPECCIÓN Y QUÉ MÁS SE PODRÍA HACER
Cambios en la situación económica y la estructura social.	Erradicación del trabajo infantil.	Por ejemplo, describir en qué acciones han participado, o bien, si tienen conocimiento de que el organismo haya implementado medidas al respecto, exponer brevemente cuáles son. Indicar cuáles otras podrían realizarse.