

PLAN DE FORMACIÓN INTEGRAL PARA UNA INSPECCIÓN DEL TRABAJO MODERNA Y EFICIENTE EN ARGENTINA

MÓDULO 4 LA ACTUACIÓN INSPECTORA



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.

La actuación inspectora.

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

ISBN: 9789220367841 [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 brinda una orientación sobre las principales cuestiones que deben tener en cuenta los inspectores al tomar decisiones durante sus visitas de inspección. Además, ofrece un detalle de las distintas fases (planificación, inspección, instrucción y resolución), procesos y elementos que constituyen la acción inspectora en sí misma.

El módulo ha sido diseñado específicamente para la formación de nuevos inspectores; sin embargo, al tener contenidos tanto teóricos como prácticos, es de utilidad incluso para inspectores experimentados. El propósito final del módulo es fortalecer las competencias de los inspectores en su labor en términos de calidad y eficacia, y así mejorar la formación profesional de la inspección del trabajo.

Objetivos

Al finalizar el módulo, los participantes estarán en condiciones de:

- Describir los principios más importantes que sirven de base para la realización de las visitas de inspección.
- Determinar de manera metodológica y secuencial los factores clave que se deben considerar para la preparación, realización y seguimiento de la visita de inspección.
- Distinguir distintos tipos de visitas de inspección según sus diferentes objetivos.
- Describir los patrones básicos para preparar, realizar y dar seguimiento a las visitas de inspección.

ÍNDICE

1. ALGUNOS PRINCIPIOS BÁSICOS	5
2. EL PROCEDIMIENTO INSPECTOR. FASES DEL PROCEDIMIENTO.....	10
2.1. Planificación	11
2.2. Inspección.....	12
2.3. Instrucción	13
2.4. Resolución	13
3. ACTIVACIÓN DEL PROCEDIMIENTO. ORDEN DE INSPECCIÓN Y ORDEN DE TRABAJO	14
3.1. Activación del procedimiento	14
3.2. La Orden de Inspección y la Orden de Trabajo	20
4. LA VISITA DE INSPECCIÓN	22
4.1. Preparación de la visita de inspección	22
4.2. Tipos de visita de inspección	26
4.3. Visitas anunciadas y no anunciadas	31
5. DESARROLLO DE LA VISITA DE INSPECCIÓN	33
5.1. Contactos preliminares y formalidades	33
5.2. Obstrucción a la actuación inspectora	36
5.3. Actuaciones de comprobación e investigación	41
5.4. Reunión de cierre.....	47
5.5. Otras modalidades de actuación inspectora	48
6. CONSECUENCIAS DE LA ACTUACIÓN INSPECTORA	50
6.1. Recomendación.....	51
6.2. Advertencia, intimación o notificación de mejora	51
6.3. Suspensión temporal de tareas	52
6.4. Procedimiento sancionador.....	53
7. LA FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	56
7.1. Acta de inspección	56
7.2. Contenido del acta de inspección	57

8. RESUMEN	62
9. BIBLIOGRAFÍA Y LECTURAS RECOMENDADAS	63
EJERCICIO 1	66
EJERCICIO 2	70
EJERCICIO 3	74
ANEXO	78

1. ALGUNOS PRINCIPIOS BÁSICOS

Para dimensionar la función inspectora es preciso considerar centralmente la naturaleza de sus actuaciones. Se trata de una función y a la vez una misión del Estado: controlar y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral vigente. Como vimos en los Módulos 1 y 2, en nuestro país esta función ha sido llevada adelante desde distintas estructuras administrativas, pero siempre se ha tratado de un órgano dependiente del Poder Ejecutivo Nacional. Indicamos esto último para señalar que los órganos administrativos involucran procedimientos de características particulares y específicas, claramente diferenciadas de las funciones jurisdiccionales (las que ejercen los tribunales de justicia) y de las legislativas (que ejerce el Congreso). Estas características específicamente administrativas de la actuación inspectora de vigilancia y control de la normativa laboral, de seguridad social y de seguridad y salud en el trabajo son el motivo y la temática de este módulo.

La actuación inspectora se concreta a través de un procedimiento administrativo que suele denominarse **procedimiento general de inspección**. Al hablar de actuación inspectora se está haciendo referencia a la potestad de inspección propiamente dicha, es decir, “una actividad administrativa ordinaria de intervención de carácter ejecutivo (que actúa y que ejecuta acciones) para la comprobación del ejercicio de derechos y obligaciones por parte de un particular, con el fin de determinar su adecuación al ordenamiento jurídico”. Pero además esta actuación inspectora incluye la “recopilación de datos, la vigilancia, la investigación y, en especial, la verificación del desarrollo ordenado de la actividad de la que el particular sea titular. Su función genérica es la de velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico, y esto conlleva adecuar el comportamiento de los sujetos privados a la legalidad. Para esto el inspector despliega una serie de recursos, que por lo general persiguen el acopio de información sobre los sujetos inspeccionados”. (Rivero Ortega, R., 2000)

En este sentido, el procedimiento general de inspección no es una sola tarea sino un conjunto de tareas reunidas. Se trata, en primer lugar, de agrupar, conocer y tener a disposición todas las normas de aplicación legal para desarrollar la actuación inspectora. Luego, hay que definir el desarrollo de cada una de sus etapas, exponer sus características y sus límites, y anticipar –en busca de resolver– las distintas situaciones que pueda enfrentar el inspector. El procedimiento de inspección, además, incluye los modos de legitimar pautas técnicas, orientar el proceder del funcionario, tutelar (esto es, proteger) los derechos de las partes involucradas y hacer valer los principios y normas vigentes en la materia. La complejidad de esta suma de tareas explica y justifica que hayamos confeccionado este Módulo 4 especialmente dedicado al tema, y que hayamos dedicado el Módulo 2 a detallar toda la normativa vigente y las funciones y obligaciones de los inspectores.

La eficacia en la consecución de los objetivos que plantea esta actividad reside en gran parte en una correcta y estricta aplicación del procedimiento, así como en el compromiso moral y profesional de quienes lo llevan a cabo. Desde ya, esto implica no perder de vista el marco normativo establecido, con base en las normas internacionales del trabajo, en particular el Convenio núm. 81

sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio (1947)¹ y el Convenio núm. 129 sobre la inspección del trabajo en la agricultura (1969),² además de las buenas prácticas reconocidas internacionalmente, a las que hicimos referencia con detalle en el Módulo 2.

Ahora bien, como ya venimos adelantando, el procedimiento inspector debe complementarse con un procedimiento resolutorio llamado **procedimiento sancionador**. Este procedimiento es llevado a cabo por la administración pública, que podrá ejercer su potestad sancionadora a través de una resolución, y aplicar una sanción en el caso de que hayan quedado suficientemente acreditados los hechos imputados (infracción administrativa) o absolver y archivar el expediente en caso contrario.

Por otro lado, los inspectores del trabajo deben tener presente en todo momento que en el ejercicio de sus funciones son la cara visible del Estado y, en tal sentido, tienen la responsabilidad que corresponde a su investidura. Es imprescindible, por tanto, que conozcan y cumplan los principios rectores de todo procedimiento administrativo.

Estos principios generales han sido agrupados por la doctrina internacional y acogidos por la legislación de los países de tradición escrita, aunque en cada caso lo han hecho en concordancia con el marco normativo que les es propio; es decir, no todos los países agrupan los mismos principios administrativos. Mientras existen legislaciones con una clasificación extensa, otros se rigen por una lista acotada. Lo importante es, en todo caso, que el sentido, el espíritu y el orden de prioridad dado a estos principios siempre tenga como fuente una idea consensuada de conducta ajustada a las nociones fundamentales del Derecho: esta idea es la que debe ser seguida por la administración, en manos de sus funcionarios.

En este sentido, los principios generales que rigen para el procedimiento de inspección son los siguientes:

- **Principio de legalidad.** Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a las normas vigentes, dentro de las facultades que les han sido atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. De acuerdo con este principio, la potestad fiscalizadora de la administración (es decir, la tarea misma de inspeccionar) se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio. En otras palabras, el principio de legalidad supone que la autoridad administrativa solo puede hacer lo que la ley le autoriza a hacer, y nada más que eso. Se comprende mejor este principio cuando se lo contrasta con las libertades de los particulares, que pueden hacer todo aquello que la ley no les prohíbe.

En los módulos precedentes ya se ha abordado la temática del marco legal de la inspección del trabajo. Ahora bien, en cuanto a cómo se concreta y se distribuye este principio de legalidad, conviene reiterar aquí que en Argentina la Constitución Nacional dispone en su Artículo 121: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo

1. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081 [Consultado: 11-jul-2017].

2. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C129:NO [Consultado: 11-jul-2017].

de su incorporación”. En lo que respecta a nuestro tema, el resultado de esta disposición constitucional es que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires poseen servicios propios de administración de trabajo, es decir servicios locales, que tienen a su cargo, entre otras funciones, las tareas de inspección, y son competentes para fiscalizar las condiciones de trabajo en general, las normas previstas en los convenios colectivos de trabajo y las normas de seguridad y salud en el trabajo (SST).

Por su parte, el Estado Nacional conserva esas competencias para las actividades que se desarrollen en jurisdicción federal. No obstante, la Ley N° 25.877,³ llamada Ley de Ordenamiento Laboral, ha creado el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS), integrado por las autoridades del trabajo y la seguridad social nacional y las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “destinado al control y fiscalización del cumplimiento de las normas del trabajo y de la seguridad social en todo el territorio nacional a fin de 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, eliminar el empleo no registrado y las demás distorsiones que el incumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social provoquen”. Asimismo, ha designado al entonces MTEySS como su autoridad de aplicación y lo reconoce como autoridad central en materia de inspección para el ejercicio de las facultades previstas en los Convenios de la OIT núm. 81 y núm. 129.

Respecto de las normas que rigen la actuación inspectora en todas sus dimensiones, las administraciones provinciales del trabajo y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establecen sus procedimientos mediante leyes provinciales, y así también lo hace el gobierno federal a través de leyes nacionales como la Ley N° 18.695,⁴ que reglamenta el procedimiento para la aplicación de sanciones por infracciones laborales. De este modo, el proceder durante dichas actuaciones no puede quedar al arbitrio o subjetividad de cada inspector, y así se garantiza el principio de legalidad.

- **Principios de eficiencia y eficacia.** Existe una diferencia de significado entre ambos términos. La **eficacia** como principio administrativo supone que la labor de inspección, como toda tarea administrativa, debe garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico. La **eficiencia**, en cambio, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o, dicho de manera más general, el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros.

En términos prácticos, el funcionario del ministerio no debe tan solo perseguir las finalidades previstas en la ley, sino que también debe buscar el resultado óptimo que combine los factores de celeridad, perfección y rendimiento. Esta exigencia tiene sentido si pensamos en el propósito del procedimiento en sí: terminar con situaciones laborales cuyas condiciones no se ajusten a la norma y salvaguardar los derechos laborales de los trabajadores. Consideremos que se trata de situaciones que requieren de vigilancia, inmediatez en las acciones y atención sobre cualquier condición que perturbe o perjudique el desarrollo de la

3. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/93595/texact.htm> [Consultado: 11-jul-2017].

4. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37919/texact.htm> [Consultado: 11-jul-2017].

actividad laboral en los términos que ordena la ley. En este sentido es que la eficiencia y la eficacia contribuyen en alto grado a la consecución de los objetivos de la labor inspectora.

- **Principio de supremacía del interés público sobre el particular.** El interés público es el de la sociedad en general y es la finalidad única de la administración pública. De modo que cuando un acto administrativo (por ejemplo, una visita de inspección) pone el interés de un particular (empresa o funcionario público) por sobre el interés público, se dice que este acto está viciado y se lo considera un abuso de poder porque se está alejando de la finalidad única, que es cuidar el interés público.
- **Principio de publicidad o transparencia de los actos.** La acción administrativa debe ser transparente y pública. Así, los administrados y el público en general pueden conocer lo que la administración pública está realizando dentro de sus funciones y cómo se están utilizando los recursos. La forma más eficaz de hacer valer este principio es que todas las fases del procedimiento de inspección queden reflejadas en los correspondientes formularios, informes y actas. Por esto es que hablamos del carácter escrito de los procedimientos administrativos. Asimismo, todas las personas interesadas en un procedimiento de inspección podrán tener, entre otros, el derecho de acceder a la información contenida en él, a conocer el estado de tramitación en que se encuentra y a presentar alegaciones. Las únicas limitaciones a este carácter público de los actos están dadas por el deber de confidencialidad del origen de cualquier queja o denuncia, y por la debida protección de los datos personales.
- **Principio de unidad.** El procedimiento, a pesar de sus múltiples facetas y funciones, debe entenderse como un acto único, esto es, como un único proceso que tiene un comienzo y un fin. Más específicamente, el procedimiento inspector es considerado un acto único y continuo, dentro de cuyo proceso encontramos diversas actuaciones que se suceden en un periodo determinado y limitado de tiempo con fines de investigación y comprobación (visita, comparecencia en sede administrativa y otras actuaciones). Por otra parte, si bien el procedimiento de inspección puede estar a cargo de un solo inspector o de varios inspectores, cuando tenemos actuaciones conjuntas también se respeta el principio de unidad de acción.
- **Principio de oficialidad.** El procedimiento tiene que ser impulsado de oficio por el inspector en todos sus trámites. Si bien puede ser iniciado de oficio (ya sea por iniciativa del inspector o por orden superior) o a instancia de parte (es decir, como consecuencia de denuncia o solicitud), el impulso del procedimiento le corresponde en todos los casos a la administración. En palabras más simples, el inspector tiene la obligación y responsabilidad de dirigir el procedimiento, y ordenar personalmente que se practiquen todas las actuaciones y diligencias necesarias para su consecución.
- **Principio de la verdad material.** En Derecho suele distinguirse entre verdad formal y verdad material. La diferencia está en cuál es la fuente de las pruebas o alegatos: la verdad formal es aquella que surge de pruebas que son presentadas ante un juez por particulares involucrados. En cambio la verdad material es la que surge de pruebas de público conocimiento, o de las cuales la administración pública disponga por diferentes vías también públicas. Esta diferencia resulta fundamental respecto de la decisión que finalmente adopte la administración en el procedimiento, porque mientras que en el procedimiento civil el juez debe en principio constreñirse a juzgar según las pruebas aportadas por las partes (verdad

formal), en el procedimiento administrativo el órgano que debe resolver (en este caso, la Dirección de Resolución de la Fiscalización) está sujeto al principio de la verdad material, y debe, en consecuencia, ajustarse a los hechos que motivan sus decisiones, y prescindir de que ellos hayan sido alegados y probados por el particular. Al contrario, es la administración la que debe adoptar todas las medidas probatorias necesarias. Por ejemplo, hechos o pruebas que sean de público conocimiento, que estén en poder de la administración por otras circunstancias, que estén en expedientes paralelos o distintos, que la administración conozca de su existencia y pueda verificarlos, etc. Si la decisión administrativa no se ajusta a los hechos materialmente verdaderos, el acto estará viciado por esa sola circunstancia.

- **Principio de informalismo en favor del administrado.** Este principio debe ser entendido como la carencia de formalidades estrictas. Tiene su origen en el Derecho español, cuando en 1922 el Tribunal Supremo declaró que “las reclamaciones producidas en vía gubernativa no (...) están sometidas a formalidades precisas, debiendo interpretarse su contenido con espíritu de benignidad” (Pera Verdaguer, F., 1960, p. 19). Esta doctrina se ha venido aplicando desde entonces para evitar que por defectos de forma dejen de tramitarse recursos erróneamente calificados, y se pueda así cumplir con el objetivo central del procedimiento en beneficio de las partes. También este principio contribuye a la eficacia de la labor de inspección. Además, resulta fundamental para no dejar de lado las denuncias, que son claves para iniciar los procedimientos. Consideremos que, en el procedimiento de inspección, la denuncia no reviste un formato preestablecido, excepto por los datos mínimos necesarios para su tramitación. Tampoco existe, siguiendo este mismo principio de informalismo, un orden de prioridades obligatorio en las actuaciones llevadas a cabo por el inspector.
- **Principio del debido proceso.** Es un principio jurídico procesal según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, permitirle tener oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones legítimas.

El procedimiento de inspección debe respetar este principio a lo largo de todas y cada una de sus etapas, y debe garantizar el establecimiento de instancias que permitan al empleador presentar las pruebas necesarias que acrediten su apego a la normativa legal o bien las correcciones o medidas que haya adoptado para subsanar una infracción o un incumplimiento previos.

- **Principio de confidencialidad.** El inspector del trabajo deberá considerar absolutamente confidencial el origen de cualquier denuncia, en los términos del Artículo 15 c) del Convenio núm. 81 de la OIT. *Confidencialidad* significa: obligación del funcionario de no revelar ante terceros la existencia de dicha denuncia ni de su contenido, ni tampoco expresar que la actuación de inspección tiene su origen en una denuncia.

Finalmente, junto con estos principios generales, también hay que tener en consideración el **Código Global de Integridad de la Inspección del Trabajo de la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo (AIIT)**, cuyos puntos centrales ya fueron destacados en el Módulo 2, Apartado 5.

2. EL PROCEDIMIENTO INSPECTOR.

FASES DEL PROCEDIMIENTO

Como ya sabemos, los ejes rectores de la inspección a nivel general se encuentran contenidos en los Convenios núm. 81 y núm. 129 de la OIT, y fueron objeto de estudio en el Módulo 2. De manera específica, el Convenio núm. 81 establece las facultades, poderes, atribuciones y obligaciones del inspector en el transcurso de la acción inspectora.

Ahora bien, a nivel local, cada país establece normas y resoluciones que enmarcan sus procedimientos de inspección; si bien estas normas tienen bases similares y fases análogas a las que establece el Convenio, cada procedimiento contiene sus peculiaridades.

En el caso de las inspecciones realizadas por la autoridad administrativa del trabajo en el orden nacional, el procedimiento está regido por el *Manual de procedimientos de fiscalización del trabajo no registrado*, aprobado por la Resolución MTEySS N° 931/2013. La Resolución considera:

- La Ley N° 19.549 (Ley Nacional de Procedimientos Administrativos).
- La Ley N° 24.156 (Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional).
- La Resolución del MTEySS N° 655/05 y sus modificatorias.

Por otro lado, en lo que respecta a la inspección del trabajo en general, la Ley N° 18.695 establece el procedimiento para la comprobación y juzgamiento de las infracciones a las normas que ordenan y regulan la prestación del trabajo en todo el territorio del país.

Las **fases del procedimiento** de inspección en Argentina son las siguientes:

- 1) Planificación
- 2) Inspección
- 3) Instrucción
- 4) Resolución

A continuación, dedicaremos un apartado a cada una de las fases, con el fin de que el inspector conozca todos los componentes que intervienen en el proceso y pueda estudiar cada fase detenidamente. Si bien el inspector no participa en todas las fases, es importante que tenga un conocimiento básico de lo que sucede en todas las instancias, esto es, de dónde provienen sus órdenes de inspección y cómo continuarán las actuaciones luego de su intervención.

2.1. Planificación

Uno de los principales problemas que enfrenta la inspección del trabajo está vinculado con la cobertura, es decir, la capacidad del Estado de controlar la totalidad de las empresas y la totalidad de las relaciones laborales existentes. Hay países con mayor proporción de inspectores que otros, pero ninguno con la suficiente dotación para poder abordar todos los centros y lugares de trabajo. Por eso es que se hace necesario establecer prioridades y objetivos según los cuales focalizar las acciones, fundamentalmente en aquellos lugares en los que se presupone que hay un mayor incumplimiento de la normativa laboral. La herramienta para conseguir esto es la planificación de las acciones de inspección y su posterior seguimiento, a fin de realizar correcciones sobre los desvíos que se detecten. La planificación, además, es crucial para lograr resultados positivos: es la forma de obtener un uso eficaz y eficiente de recursos que son siempre limitados.

Para entender cabalmente el concepto de planificación es importante considerar con cuidado los dos grandes modelos de inspección laboral que podemos encontrar:

- **Modelo reactivo:** es el modelo en que los servicios de inspección responden fundamentalmente a las denuncias laborales, y solo en menor medida realizan inspecciones por iniciativa del organismo. Es decir, el principal insumo de la actuación inspectora son las denuncias. Estos modelos se definen como reactivos porque básicamente reaccionan frente a las demandas de los trabajadores presuntamente vulnerados en sus derechos o a las noticias aportadas por terceros (anónimos o no) de esas vulneraciones.
- **Modelo proactivo:** en este modelo predominan las acciones que efectúa el servicio de inspección por iniciativa propia, en función del análisis que produce el área de planificación. Igualmente se atienden denuncias, pero el mayor porcentaje de las actuaciones de inspección surge de planes o programas de inspección. Este es el modelo impulsado por la OIT. Se trata de dar respuesta a los problemas sin esperar a que llegue la demanda individual de cada trabajador. Y en la República Argentina, el ministerio, como rector del sistema de inspección argentino, promueve también este modelo de inspección.⁵

Ahora bien, dentro de la planificación podemos distinguir dos momentos, que se relacionan con el nivel de toma de decisiones:⁶ la **planificación estratégica**, que será la que definan las autoridades políticas y en la que se deberán enmarcar las acciones de inspección, y la **planificación operativa**, que plasmará en objetivos concretos los lineamientos definidos por las autoridades. A nivel nacional, la primera es llevada adelante por la Secretaría de Trabajo con la asistencia de la Dirección Nacional de Fiscalización del Trabajo y la segunda es desarrollada por la Dirección de Programación Operativa, que se nutre de información estadística sobre el mercado de trabajo y bases de datos de distintos organismos. Entre ambas se reúne la información relacionada con la actividad comercial, el análisis de mercados laborales, los períodos estacionales de las actividades a inspeccionar, etc. En base a toda esta información, se determinan objetivos y se orientan las acciones.

5. La incidencia de inspecciones realizadas por el MTEySS originadas en denuncias es baja: en base a las actuaciones del año 2019, representan el 3,9% del total. Fuente: MTEySS, Dirección de Programación Operativa, 30-nov-2021.

6. Ver Módulo 17, Apartado 5.1, y Módulo 19 (en prensa).

La última etapa de la planificación operativa es la propia ejecución de los procedimientos de inspección en el terreno. Esta etapa es la más relevante para el estudio en este módulo, ya que en el orden nacional y en las inspecciones del trabajo provinciales los inspectores participan activamente aportando su conocimiento y proponiendo correcciones.

Durante la planificación operativa, por ejemplo, se analiza la distancia entre los objetivos seleccionados para poder diagramar hojas de ruta y optimizar el trabajo de campo, y también se considera el tamaño de los establecimientos para decidir qué número de inspectores será necesario asignar a cada objetivo. En aquellos casos en que se orienta la planificación a una actividad comercial determinada pero no se cuenta con objetivos identificados, la intervención de los inspectores será sustancial, ya que a partir de su conocimiento del territorio podrán sugerir cuál es la zona de mayor concentración, y así lograr individualizar potenciales objetivos.

Por último, la labor de planificación se plasma en las **órdenes de trabajo**, que detallan los objetivos que los inspectores deberán inspeccionar, actúan como instrumento rector y brindan transparencia a la inspección, ya que desde el área de planificación se conocen las tareas que el inspector debe realizar, como así también el trazado del recorrido, lo cual permite realizar un seguimiento de todo el circuito. Cabe señalar que la existencia de órdenes de trabajo no debe ser considerada como un menoscabo de las facultades del inspector ni tampoco un abandono de su obligación de actuar de oficio o por iniciativa propia cuando identifique o presuponga incumplimientos a la normativa laboral. La finalidad de las órdenes de trabajo es solo ordenar el trabajo diario, focalizar la fuerza inspectora y evitar así que su tarea sea realizada de manera arbitraria.

2.2. Inspección

Definimos esta fase como **inspección propiamente dicha**, ya que constituye el núcleo duro del procedimiento de inspección. Es el momento en que se constata el cumplimiento o incumplimiento de la normativa mediante evidencias. La información que se obtenga en esta fase y que sirva de base para documentar las infracciones laborales será clave. Por este motivo, desarrollaremos los aspectos de esta fase a lo largo de este módulo: se trata de la tarea principal que el inspector desarrollará.

La etapa de inspección incluye todas las actuaciones y tareas necesarias que permitan constatar si se está incumpliendo la normativa laboral, y éstas son:

- Relevamiento del personal en situación de trabajo.
- Verificación de documentación laboral.
- Observación visual de las instalaciones de la empresa.
- Labrado de actas e informes (con o sin infracción).

En la mayoría de los países esta etapa es similar, sobre todo en lo que respecta a cómo realizar la visita de inspección, cuyo principal objetivo es determinar si se está aplicando la legislación laboral: hay que observar las instalaciones, examinar los registros que la gerencia

mantiene y sostener conversaciones tanto con el responsable del centro de trabajo como con los representantes de los trabajadores.

Recordemos que en Argentina existen competencias diferenciadas entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales y, en virtud de ello, las normas de procedimiento y los instrumentos que utiliza la inspección del trabajo difieren según la autoridad estatal de que se trate (nacional o provincial), el organismo inspector y la materia a inspeccionar (Ver gráfico sobre competencias en el Módulo 2).

2.3. Instrucción

Esta es la fase del procedimiento en la que se escuchará al empleador, de modo de otorgarle así su derecho a defenderse respecto de la infracción imputada. Es una etapa posterior a la labor participativa del inspector, pero esto no implica que durante su visita de inspección el empleador no haya sido escuchado. Por el contrario, es deber del inspector hacerlo. En la etapa de instrucción, en cambio, se escucha al empleador⁷ una vez que la inspección ha detectado ya irregularidades pasibles de sanción. Por esto es que esta fase se sitúa entre la imputación y el inicio de la fase de resolución, en la que el juez administrativo decidirá si aplica o no una sanción.

Cabe señalar que, en tanto existen diferencias de procedimiento de acuerdo con la jurisdicción, encontraremos procesos con audiencias orales, como el caso de las inspecciones de seguridad social y laborales llevadas adelante por el ministerio, y otras con una instancia de instrucción totalmente escrita, como la de la inspección laboral y de salud y seguridad en el trabajo de las administraciones del trabajo provinciales.

En todos los casos y más allá de las diferencias de procedimiento, el empleador podrá valerse de todas las pruebas que considere necesarias para revertir la imputación realizada por el inspector, entre ellas:

- Presentación de testigos.
- Presentación de documentación laboral.
- Descargo oral o escrito, según el procedimiento.
- Solicitud de informes a otros organismos que puedan aportar información relevante.

Una vez presentadas las pruebas correspondientes por parte del empleador, se clausura la instrucción sumarial y se da intervención al juez administrativo.

2.4. Resolución

7. Es importante aclarar que en este punto no nos referimos al empleador en sentido estricto. Existen casos en los que puede no ser el empleador el infraccionado. Por ejemplo, el propietario de un terreno donde se está realizando una inspección y que, ante el requerimiento del servicio de inspección, no brinde la información solicitada para identificar al titular de la explotación comercial podría ser infraccionado por obstrucción de la labor inspectora.

La resolución del proceso de inspección es el punto final de la inspección. En esta fase, tiene lugar la determinación de una sanción al infractor o su absolución. Desde ya, esta instancia presupone el previo control de legalidad e integralidad de lo actuado para evitar errores de forma u omisiones que dificulten la resolución.

Esta instancia también difiere en cada país, aunque básicamente se trata de la misma autoridad laboral, que evaluará las evidencias constatadas por el inspector y las pruebas incorporadas al expediente administrativo para determinar si corresponde o no aplicar una sanción.

En Argentina, el rol de juez administrativo laboral recae en la autoridad laboral del trabajo de cada jurisdicción, de acuerdo con sus estructuras organizacionales, lo cual es propio de un Estado federal.

En la esfera nacional, este rol es llevado adelante por la Dirección Nacional de Fiscalización del Trabajo, a través de la Dirección de Resolución de la Fiscalización, la cual resuelve la totalidad de las inspecciones laborales y de la seguridad social realizadas en todo el territorio argentino.

Finalmente, conviene reiterar que tanto la instrucción (2.3) como la resolución (2.4) constituyen fases del procedimiento inspector en las que el inspector no tiene un rol participativo. Por eso solo fueron desarrolladas sucintamente, en función de facilitar una mejor comprensión del proceso completo.

3. ACTIVACIÓN DEL PROCEDIMIENTO. ORDEN DE INSPECCIÓN Y ORDEN DE TRABAJO

3.1. Activación del procedimiento

Podemos distinguir varias formas por las que se activa el procedimiento de inspección, que primero enumeramos y en seguida desarrollamos una por una:

- 1) Denuncias por incumplimiento de la normativa. Las pueden llevar a cabo los propios trabajadores o terceras personas, de forma anónima o no.
- 2) Inspecciones planificadas. Son producto del trabajo de planificación de la autoridad, a través del cual se definen las prioridades y objetivos sobre los que deberán centrarse las acciones inspectoras.
- 3) Inspecciones no planificadas. Tienen lugar cuando el inspector en su tarea diaria encuentra evidencia de un incumplimiento que requiere la activación de una inspección no prevista en la planificación.

4) A demanda de otro organismo o poder del Estado.

5) A demanda de las empresas.⁸

1) Denuncias

En el contexto de desigualdad propia de las relaciones del trabajo, por la naturaleza misma de los sujetos *trabajador* y *empleador*, es fundamental asegurar la existencia de canales adecuados de denuncia para el trabajador ante el Estado, con el fin de proteger sus derechos. La denuncia es uno de los insumos más importantes de la inspección, ya que detrás de ella existe un trabajador al que, presumiblemente, se le están vulnerando sus derechos y al que el Estado debe proteger. En este sentido, es importante tener en cuenta la dificultad que representa para el trabajador tomar la decisión de denunciar o no a su empleador: el miedo de perder su fuente de ingresos impide en muchos casos que se decida a denunciar, y más aun cuando no tiene la plena confianza en que el Estado le vaya a otorgar la protección esperada. Por lo tanto, las medidas que el servicio de inspección tome para facilitar el acceso de los trabajadores a los canales de denuncia y para construir confianza en la eficacia del servicio serán claves.

Es en este sentido que venimos insistiendo en que la reserva de la denuncia o su carácter confidencial⁹ debe ser **garantizada** por el organismo fiscalizador y por el propio inspector. Por este motivo, es esperable y necesario desarrollar distintas líneas de contacto para denunciar violaciones a la normativa laboral. En el caso de la República Argentina, el ministerio brinda la posibilidad de efectuar denuncias a través de todos estos medios:

- Líneas telefónicas rotativas (0800-666-4100).
- Correo electrónico (denuncias@trabajo.gob.ar).
- Mediante la página web Trámites a Distancia (TAD - <https://tramitesadistancia.gob.ar>). En este caso, se debe seleccionar la opción Denuncia por Trabajo No Registrado y completar el formulario correspondiente.
- De forma presencial, en sede central o agencias territoriales.¹⁰

8. Por ejemplo, para la obtención del Certificado de Trabajo Registrado, se deberá cumplimentar con lo dispuesto en el Artículo 3 de la Resolución MTEySS 774/2008: "El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO y SEGURIDAD SOCIAL, a efectos de constatar la debida registración de los trabajadores dependientes del empleador solicitante, efectuará una fiscalización en el marco del Plan Nacional de Regularización del Trabajo, la cual deberá ejecutarse sin alteraciones ni impedimentos a la labor inspectiva. A tal efecto, se fiscalizarán todos los establecimientos del solicitante. Asimismo, en caso de corresponder, al momento de presentar la solicitud se le informará al solicitante de todas las actuaciones en las que haya recaído resolución firme imponiendo multas y que se encuentren impagas". Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/142722/norma.htm>

9. Hay que diferenciar entre la recepción de denuncias anónimas y la reserva de identidad del denunciante. El carácter *confidencial* hace referencia al segundo caso: los inspectores no deben dar a conocer nunca el origen de la inspección. La posibilidad de recibir denuncias con o sin identificación del denunciante es decisión de cada Estado. Por ejemplo, en España el escrito de denuncia deberá contener, entre otros requisitos, los datos de identificación personal del denunciante y su firma, esto es, no se tramitan las denuncias anónimas, aunque puedan ser consideradas por las jefaturas de inspección; en cambio sí se garantiza la absoluta confidencialidad sobre el origen de la actuación inspectora. En Argentina no se requiere la identificación del denunciante, por lo que las denuncias anónimas reciben el mismo tratamiento que aquellas en que el denunciante se identifica voluntariamente.

10. En relación con la recepción y toma de denuncias, es importante destacar la necesidad de llevar adelante capacitaciones para el personal administrativo que toma esas denuncias. Especialmente en lo que hace a habilidades blandas que permitan lograr un mayor grado de información respecto del lugar a visitar, la titularidad de la explotación, etc.

El Artículo 15 del Convenio núm. 81 y el Artículo 20 del Convenio núm. 129 son claros al señalar que “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 haberse recibido dicha queja”. En idéntico sentido se pronuncia el *Manual de procedimientos de fiscalización del trabajo no registrado* utilizado por el ministerio en la República Argentina.

Si bien no deben fijarse requisitos de una extrema rigidez al momento de recibir la denuncia, es importante que el organismo receptor aplique un protocolo que contenga estándares mínimos para hacer viable la inspección. Por ello es importante:

- Indicar el motivo de la denuncia.
- Obtener del denunciante los datos necesarios para responder a la denuncia, particularmente el domicilio del centro de trabajo a fiscalizar (calle, número de altura de la calle, localidad, partido y provincia) y la actividad que se desarrolla en el establecimiento denunciado.
- Número de Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) y/o la razón social o nombre completo del denunciado, en el caso de que el denunciante lo conozca.
- Cantidad aproximada de personas que se desempeñan en el establecimiento.
- Horarios en que se desarrollan las tareas, así como los turnos de trabajo, si los hubiera, y en el caso de denuncia de trabajo no registrado, el horario en que presta servicios el personal no registrado.
- Sectores del establecimiento en los que habría irregularidades en materia de salud y seguridad en el trabajo.
- Características de acceso a la propiedad: acceso principal, secundario, salidas laterales, personal de seguridad.

Es importante tener en cuenta que, si bien no todos los puntos de este protocolo son imprescindibles, la ubicación del establecimiento a inspeccionar sí lo es, ya que sin este dato es imposible que los inspectores de trabajo puedan realizar la visita. En los casos en los que la información otorgada no permita ubicar el domicilio del objetivo, si el denunciante está identificado y existe un canal de comunicación, se le podrá solicitar la ampliación de la información brindada. Por el contrario, si la denuncia fuese anónima, el inspector deberá devolver la Orden de Inspección (OI), y dejar asentado el problema por el cual no se pudo dar curso a la inspección.

La aplicación informática que se utiliza en el ministerio para gestionar las denuncias permite dejar asentado un estado procesal que se identifica como “FALLIDO”, e incluye el motivo. De esta manera, si el denunciante reitera la denuncia, al ingresar algunos de los datos comunes la aplicación lo relaciona y muestra al usuario (el empleado receptor) la denuncia anterior, de modo de poder completar la información faltante y así poder dar curso al reclamo.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que en muchos casos el público en general desconoce cuáles son las competencias específicas de cada organismo. Así, por ejemplo, con frecuencia se reciben denuncias en la inspección del ministerio que no pueden atenderse por tratarse de materias que responden a competencias de otros organismos. En estos casos el organismo

receptor debe informar al denunciante la situación y trasladar la denuncia al correspondiente organismo o brindar al denunciante los medios necesarios para que pueda comunicarse con el organismo correcto.¹¹

Respecto de las denuncias que afectan competencias de las autoridades laborales provinciales, cabe señalar que en estos casos sí se reciben en el ministerio, en su carácter de autoridad central de la inspección del trabajo, y se les da traslado a las provincias, con la solicitud de cumplimiento por parte del organismo correspondiente.

En lo que respecta a la gestión administrativa de las denuncias, la autoridad nacional cuenta actualmente con la aplicación informática que arriba mencionábamos, denominada Gestión de Órdenes de Inspección (GOI), a través de la cual se registran todas las denuncias y solicitudes de inspección. La aplicación facilita no solo la iniciación del proceso sino también su trazado y su seguimiento. Asimismo, establece alertas para los responsables de las áreas operativas y genera una Orden de Inspección con vencimiento, de modo de dejar establecida la prioridad de su realización.

Cabe insistir en que no solo los trabajadores afectados pueden realizar directamente las denuncias, sino también otros actores sociales:

- Sindicatos (con el fin de proteger los derechos de los trabajadores de su sector, oficio o empresa).
- Cámaras empresarias u otras empresas (por competencia desleal de la empresa presuntamente incumplidora hacia las restantes empresas del sector).
- Público en general, aun cuando no trabajen para la empresa denunciada.

En este punto conviene destacar que la actuación inspectora realizada a partir de denuncias es una importante respuesta del Estado, y por este motivo tiene la capacidad de generar un mayor involucramiento por parte de distintos sectores de la sociedad que deciden confiar en el Estado. Cuando esto ocurre, pueden ampliarse los márgenes de acción del organismo, y así pueden identificarse infractores que posiblemente no se detectarían si no fuera por las denuncias realizadas. También de este modo se vuelve más eficaz la detección de irregularidades.

En los cuadros siguientes podemos verificar que la detección de trabajo informal en Argentina es superior en aquellos casos en que la inspección se activa por denuncia respecto de aquellos casos en que las inspecciones son planificadas:

11. Un ejemplo de esto son las denuncias vinculadas a la salud y seguridad en el trabajo recibidas por el ministerio que son competencia exclusiva de las administraciones del trabajo provinciales, o bien de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, en territorio de jurisdicción federal.

AÑO	INSPECCIONES CON DENUNCIA	TRABAJADORES RELEVADOS	TRABAJADORES IRREGULARES	PORCENTAJE DE TRABAJADORES NO REGISTRADOS
2015	6.325	24.142	11.261	47%
2016	6.392	25.401	11.607	46%
2017	7.319	29.511	13.136	45%
2018	5.302	19.988	8.453	42%
2019	6.021	22.128	10.890	49%
2020	2.756	9.844	4.781	49%
2021	5.288	18.488	9.399	51%

AÑO	INSPECCIONES SIN DENUNCIA	TRABAJADORES RELEVADOS	TRABAJADORES IRREGULARES	PORCENTAJE DE TRABAJADORES NO REGISTRADOS
2015	127.318	267.025	79.998	30%
2016	150.579	302.486	95.323	32%
2017	186.160	373.763	113.096	30%
2018	186.604	342.223	100.518	29%
2019	140.907	248.106	71.569	29%
2020	16.359	33.495	11.887	35%
2021	3.247	11.943	4.458	37%

Fuente: MTEySS, Dirección de Seguimiento y Control de la Fiscalización, Aplicativo PNRT, 07/12/2021.

Aclaración: Los guarismos de los años 2020 y 2021 se ven afectados por la pandemia del coronavirus COVID-19.

2) Inspecciones planificadas

Como detallamos en el Apartado 2.1, la planificación juega un rol fundamental a la hora de activar el procedimiento y más aun cuando nos referimos a sistemas de inspección encuadrados en un modelo proactivo. Por medio de la planificación se detallarán qué objetivos van a inspeccionarse, qué actividades o zonas y en qué condiciones.

Los inspectores del trabajo son los que mejor conocen el campo de trabajo, y son los que pueden detectar zonas, actividades u objetivos específicos donde es necesaria la acción inspectora. Por este motivo, como ya adelantábamos, los propios inspectores pueden brindar un aporte significativo para la activación de un procedimiento a través de esta inteligencia previa.

3) Inspecciones no planificadas

Asimismo, el inspector tiene la facultad (y la obligación) de actuar de oficio o por iniciativa propia, incluso sin contar con una denuncia (una Orden de Inspección) o planificación previa (una Orden de Trabajo con objetivos preestablecidos). Nos referimos con esto a casos en que los agentes, gracias a su experiencia en el campo de trabajo, detectan e inspeccionan objetivos que evidencian posibles infracciones a la normativa laboral fuera de sus hojas de ruta.¹² Se trata de formas de activación del procedimiento no planificadas.

Ahora bien, dado que en la Argentina los inspectores de la autoridad de aplicación nacional deben trabajar con Órdenes de Trabajo (OT), para respetar las normas de calidad implementadas por esta institución se hace lo siguiente. En la OT, además de los objetivos fijados por un planificador, hay un espacio en blanco (las últimas filas del cuadro siguiente) destinado a incorporar objetivos a inspeccionar que puedan ser identificados por el inspector *in situ* (es decir, “en el lugar”). Serán objetivos fuera de la OT original, pero podrán y deberán ser asentados.

INSPECCIÓN	CALLE	NÚMERO	PISO	DEPTO.	ADICIONALES	LOCALIDAD	PROVINCIA	CÓD. POSTAL	RAZÓN SOCIAL	CUIT	FECHA REL	TRAB. REL.	HORA	CÓD. ACT.
1	472	394			Y 34	City Bell	Buenos Aires	1896	Alurralde Carolina	27311579792	27-sep-16	1	18:37	15
2	472	420				City Bell	Buenos Aires	1896	Tiendas 101 SA	30714155829	27-sep-16	1	18:24	15
3	472	456				City Bell	Buenos Aires	1896	María Inés SH	30736555829	28-sep-16	2	19:46	8
4	13 A	227				City Bell	Buenos Aires	1896	El Café de León SA	30734445827	22-nov-16	5	14:44	17
5	13 A	335				City Bell	Buenos Aires	1896	Tomaghelli María	27285089295	22-sep-16	1	19:30	15
6	13 B	222				City Bell	Buenos Aires	1896	Mollard Mónica	27345732216	28-sep-16	1	13:28	15
7	13 B	355				City Bell	Buenos Aires	1896	Corrella María Julia	27083458763	12-oct-16	1	18:45	15
8	473 bis	143				City Bell	Buenos Aires	1896	Florido Ricardo SH	30714321458	28-sep-16	1	13:36	15
9	473 bis	217				City Bell	Buenos Aires	1896	Riarte Janet A.	27364539887	22-nov-16	1	15:16	15
10														
11														
12														
13														
14														

12. Por ejemplo, locales que el inspector encuentra sospechosos mientras trabaja en su hoja de ruta, tales como negocios con actividades que necesitan abundante mano de obra y que a simple vista cuentan con pocos trabajadores, locales con las ventanas espejadas, negocios a puertas cerradas, etc.

4) A demanda de otro organismo o poder del Estado

Se trata, simplemente, de la realización de inspecciones a pedido de otro organismo, por ejemplo, en el marco de acciones de cooperación entre organismos, o bien a pedido del Poder Judicial en el marco de investigaciones de delitos con algún componente laboral que requiera la intervención de la inspección del trabajo.¹³

3.2. La Orden de Inspección y la Orden de Trabajo

El *Manual de procedimientos* vigente en el ministerio distingue entre la Orden de Inspección (OI) y la Orden de Trabajo (OT). Mientras que la OI contempla los objetivos específicos para el desarrollo de la inspección propiamente dicha, ya sea como consecuencia de acciones de planificación o de una denuncia recibida (de manera que por cada domicilio a inspeccionar existirá una OI), la OT estará formada por el conjunto de OI asignadas al inspector para su jornada de trabajo. Dicho de un modo más gráfico, las OI, que están contenidas en las OT, son la materialización de la activación del procedimiento inspector.

Como fue mencionado en el apartado referido a la planificación, las OI juegan un rol fundamental para obtener buenos resultados en términos de detección de violaciones a la normativa laboral. Asimismo, brindan transparencia al accionar de la inspección ya que cuentan con una serie de datos que no pueden ser alterados, tales como:

- Domicilio a inspeccionar.
- Fecha tentativa en la cual será realizada la inspección.
- Cantidad de inspectores necesarios para realizar la inspección.
- Nombre del inspector o inspectores asignados para realizar la inspección.
- Vehículos necesarios.

A su vez, es importante que los objetivos seleccionados en las OT sean actualizados diariamente, es decir que la selección de los establecimientos a relevar debe ir cambiando. De otra forma, la cobertura de las inspecciones sería mínima y repetitiva e incluso podría ser considerada persecutoria y discriminadora.

En el caso de Argentina, la utilización de OT se convirtió en un requisito esencial para efectuar inspecciones. Por eso en el *Manual de procedimientos de fiscalización del trabajo no registrado* se hace especial mención de las OT, y también en el Instructivo de Trabajo ST-DIT-SSF-03 (Instructivo Elaborar y Actualizar Planificación de Objetivos a Inspeccionar). Incluso en los controles internos del ministerio, efectuados por medio de auditorías externas, se hace especial hincapié en la utilización de las OT.¹⁴

13. Un ejemplo claro de este tipo de activación se puede encontrar en los operativos de inspección conjuntos. Frecuentemente en la Argentina la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) solicita la participación del ministerio en inspecciones donde podrían existir violaciones no solo en materia fiscal sino también laboral.

14. El procedimiento de inspección de la seguridad social que lleva adelante MTEySS, denominado Fiscalización del Trabajo No Registrado (FTNR), va actualizándose periódicamente según normas ISO. Por ejemplo, durante años anteriores el procedimiento estaba certificado por las normas ISO 9001:2008, mientras que actualmente la Dirección Nacional de Fiscalización del Trabajo está llevando a cabo las directrices necesarias para certificar nuevamente el procedimiento bajo los estándares de las Normas ISO 9001:2015.

Comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT sobre la Orden de Inspección

A propósito de la emisión de la Orden de Inspección, cabe hacer mención al contenido de la solicitud de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) a Perú, sobre las disposiciones legales que subordinan las visitas de inspección a una orden de la autoridad superior (104ª reunión CIT, 2015), la cual señala lo siguiente:

“La Comisión confía en que el Gobierno tome las medidas necesarias para que se deroguen las disposiciones legales que subordinan sistemáticamente las visitas de inspección a una orden de la autoridad superior, así como las que disponen que las actuaciones concretas que se deben realizar se fijen previamente.”

Del fragmento transcrito se desprende que se considera contraproducente el carácter predeterminado de las actuaciones inspectoras, e igualmente contraproducente que la OI tenga un carácter completamente restrictivo o limitado a lo expresamente encomendado. Y es que el llamado “factor sorpresa”, o una eventual improvisación en el recorrido previsto, es lo que va a permitir al inspector percatarse de las condiciones reales de la empresa inspeccionada, tal y como es en la cotidianidad de su funcionamiento. Este aspecto no es menor, en virtud de la tendencia de muchos empleadores a ocultar, disimular o falsear los puntos a ser fiscalizados, cuando han tenido previo conocimiento de la eventual visita. Igualmente, resulta inevitable relacionarlo con lo dispuesto en el Artículo 12 a) del Convenio núm. 81, sobre el derecho de libre acceso sin necesidad de notificación previa a los establecimientos.

De tal modo, se puede concluir que el contenido de la Orden de Inspección debe representar una herramienta para el funcionario, a partir de la cual, y con base en la información allí contenida, éste pueda desplegar sus capacidades técnicas y perceptivas, aun cuando se trate de asuntos no considerados en la línea primaria de los objetivos de la visita.

En la experiencia argentina, las OI y las OT no tienen como objetivo limitar el accionar de la inspección y sus capacidades sino que buscan optimizar los recursos de inspección, y orientarlos hacia los universos que se consideran críticos, según lo que haya surgido de los análisis del mercado laboral y demás indicadores económicos. Así, las Órdenes de Inspección asignan un objetivo al inspector, pero no limitan de ninguna manera las materias a controlar, ya que, una vez en el establecimiento, el inspector realizará los controles que entienda necesarios **en función de lo que observe**. Supongamos, por ejemplo, que la Orden de Inspección tuviera como principal objetivo la detección de trabajo no registrado: de todos modos, una vez dentro del establecimiento, si el inspector comprobara la existencia de violaciones a las legislaciones de seguridad y salud en el trabajo que están poniendo en riesgo la integridad del trabajador, podrá suspender preventivamente las tareas y solicitar la inmediata intervención del organismo competente, sin que esto signifique en modo alguno extralimitarse en sus competencias.

4. LA VISITA DE INSPECCIÓN

4.1. Preparación de la visita de inspección

Una buena preparación de las visitas es fundamental para un tratamiento profesional de la inspección. Algunos de los aspectos a considerar son los siguientes:

a) Recolección y análisis de información de referencia

La información es, sin duda, un recurso fundamental. Sin un sistema de gestión adecuado que cuente con registros completos, los inspectores perderán un tiempo valioso en la recopilación de información de distintas fuentes y su posterior procesamiento.

Como parte de la preparación de una visita de inspección, se recomienda a los inspectores examinar los registros de que dispone la propia institución sobre cada empresa seleccionada para la actuación inspectora. Al hacerlo, el inspector debe tener presente que el contenido de estos registros varía de forma notoria de un servicio de inspección a otro, dado que cada inspección tiene objetivos y competencias legales diferentes. Por ejemplo, los registros obtenidos de una inspección que se ocupó de la salud y seguridad en el trabajo son muy distintos que los obtenidos de una inspección más general.

Se recomienda que los registros incluyan, respecto de cada empresa, los siguientes datos:

- Nombre y datos de identificación de la empresa o del empleador.
- Domicilio social de la empresa y de la totalidad de sus centros de trabajo.
- Número total de trabajadores, desagregados por sexo y centro de trabajo. Se recomienda también la desagregación de trabajadores jóvenes, aprendices y trabajadores extranjeros (de ser el caso).
- Sector económico al que pertenece la empresa, con mención de la naturaleza de los procesos de trabajo, sus productos o servicios finales, materias primas y equipos utilizados.
- Convenio colectivo aplicable.
- Identificación de posibles contratistas y/o subcontratistas.
- Actuaciones inspectoras previamente realizadas, incluyendo sus resultados (infracciones y sanciones, requerimientos, suspensión de actividades).
- Actitud general del empleador hacia inspecciones previas (cooperador, hostil, indiferente) y su compromiso general para cumplir con las exigencias legales.
- Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales registradas en los últimos años, en particular accidentes mortales.

- Existencia de un sindicato, comisión interna o delegado gremial en la empresa y, en el caso de inspecciones de salud y seguridad en el trabajo, existencia de comité mixto de salud y seguridad.
- Información adicional obtenida de otros servicios a nivel de la administración laboral.

Tradicionalmente, las inspecciones conservaban registros físicos en papel, que aunque son relativamente poco costosos, requerían sin embargo más recursos humanos y tiempo para registrar, revisar, procesar y analizar la información. Además, no permitían el análisis transversal de los datos, lo cual limitaba la capacidad analítica de la inspección, y eran más propensos a dañarse o destruirse fácilmente. Por estos motivos, las inspecciones laborales han ido adoptando paulatinamente las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) y la gestión electrónica de registros. Estos registros electrónicos permiten una mayor accesibilidad y mejor utilización, análisis e interpretación de los datos, y así puede disponerse de estadísticas más perfeccionadas y consolidadas, que facilitan su actualización (OIT, 2016).

En particular, la inspección del trabajo no registrado en Argentina cuenta con aplicaciones informáticas de gestión que procesan la información de todas las inspecciones realizadas, como así también las denuncias recibidas sobre esas inspecciones. De esta forma, partiendo del número de la CUIT de la empresa, el inspector puede conocer todos sus antecedentes y tenerlos en cuenta a la hora de abordar una nueva inspección.

b) Documentación de apoyo

El inspector debe contar con los materiales y documentos necesarios para llevar a cabo la inspección eficientemente, entre ellos, según sea pertinente, los siguientes:

- Tablet PC de última generación.
- Smartphone.
- Formularios de inspección (con medidas de seguridad).
- Credencial (con medidas de seguridad). Este documento se complementa con un listado público en la página web del ministerio que permite al empleador corroborar la identidad del inspector.
- Orden de Trabajo con los datos necesarios para realizar las inspecciones.
- Elementos de Protección Personal (EPP), en función de la actividad a inspeccionar.

Además, se recomienda:

- Copia de la legislación pertinente, incluidas las últimas modificaciones.
- Copia del convenio colectivo aplicable (según sector o empresa).
- Listas de verificación (*checklists*) que ayuden a examinar ciertas cuestiones de mayor complejidad (por ejemplo, temáticas específicas de la seguridad y la salud en el trabajo).
- Instrucciones, órdenes, protocolos o circulares del servicio de inspección sobre la forma de llevar a cabo determinadas actuaciones inspectoras o sobre la interpretación de una norma.

- Planos del local que se va a inspeccionar, de estar disponibles.¹⁵
- Equipos necesarios para la recopilación de pruebas y/o evidencias (equipos de medición, cámara fotográfica, grabadora, etc.).
- Cualquier material de difusión disponible que tenga fines educativos o de concientización.

c) Medios de transporte

Antes de iniciar la visita, los inspectores deben asegurarse de contar con los medios de transporte necesarios, sea transporte público o privado.

De acuerdo con lo establecido en los Convenios núm. 81 y 129, las inspecciones de trabajo deberían contar con recursos suficientes como para costear vehículos oficiales que puedan utilizar los inspectores, o bien prever el reembolso de los costos por el uso de otros vehículos (propios o no). Sin embargo, en algunos países, la disponibilidad de medios de transporte para el desplazamiento de los inspectores es un gran problema, particularmente cuando es preciso acceder a lugares remotos. Por lo general, utilizar el transporte público o caminar solo son una alternativa útil en zonas urbanas. En cambio, en las zonas rurales se necesitan vehículos adecuados. No es aconsejable que los inspectores soliciten a las empresas a ser visitadas que éstas les proporcionen el transporte desde su oficina hasta el establecimiento a ser visitado. Muy por el contrario, este accionar les resta independencia a los inspectores.

En Argentina, la totalidad de las agencias territoriales del ministerio cuentan con vehículos propios para el desarrollo de las inspecciones. En los casos en que lo requiere la topografía de la región, los vehículos cuentan con tracción 4x4, lo que posibilita el acceso a zonas rurales. Mantener una flota de vehículos modernos ha potenciado la inspección en las distintas regiones y mejorado los desempeños de los inspectores, ya que les permite llegar a lugares distantes o de difícil acceso. De no contar con estos recursos, la extensión y diversidad geográfica de la Argentina tornaría imposible la realización, por ejemplo, de operativos de inspección durante la cosecha de la yerba mate, o la tala de madera en la selva misionera, la cosecha de uva y olivos en la zona de Cuyo, la cosecha del ajo y la cebolla en las zonas limítrofes de Buenos Aires y Río Negro, o la cosecha del limón en la provincia de Tucumán, por citar algunos ejemplos.

d) Seguridad física de los inspectores

Se sabe que los inspectores, al igual que otros representantes de las autoridades públicas encargadas de hacer cumplir la ley, están enfrentando algunos episodios de violencia física y verbal durante sus visitas de inspección. Es importante entonces que las inspecciones aborden seriamente este problema y tengan una política clara con respecto a la forma de proteger a los inspectores en este tipo de situaciones.

15. Los planos de distribución son importantes porque ayudarán al inspector a acceder a las zonas donde están ubicadas las máquinas, identificar las zonas de almacenamiento (en especial, de productos químicos), y examinar el flujo interno de tráfico, así como el flujo general de materias primas y productos. Esto resulta especialmente valioso en el caso de visitas a establecimientos grandes. De ser necesario, la dirección de la empresa podría proporcionar estos planos.

Los inspectores y el aumento de la violencia personal

Un estudio de la OIT relativo a los Convenios sobre la inspección del trabajo (OIT, 2006) detectó que los riesgos de seguridad física pueden afectar gravemente el funcionamiento de la inspección del trabajo. Al igual que con otras autoridades, la agresión contra los inspectores del trabajo parece ir en aumento en todo el mundo, como lo atestigua el hecho de que tres inspectores del trabajo en Brasil y dos en Francia perdieron la vida a causa de la violencia ejercida contra ellos durante sus visitas de inspección en 2004.

Diversas inspecciones del trabajo están tomando una postura más firme ante la violencia verbal y física contra su personal, y ya advierten que cualquier incidente de este tipo se tomará seriamente y se iniciarán acciones legales contra los perpetradores.

En el caso de España, la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social dictó la Instrucción Nº 8/2010 por la que se aprueba la Política de Prevención de Riesgos Laborales derivados de la violencia externa a la que está expuesto el personal de inspección, en especial en el ejercicio de la actuación inspectora. Para esto se trabajó arduamente con las asociaciones profesionales de inspección y subinspectores.

En el Anexo de la mencionada Instrucción se establecen:

- Objetivos y principios centrales de la Autoridad Central de la Inspección del Trabajo y la Seguridad Social frente a los riesgos de la violencia externa y las agresiones físicas y verbales ante los que está el personal de inspección.
- Factores de riesgo identificados.
- Situaciones de riesgo.
- Medidas preventivas de carácter organizativo para las visitas inspectoras a empresas, centros y lugares de trabajo.
- Medidas preventivas de carácter individual.
- Medidas preventivas en los casos de comparecencia de empresarios y trabajadores en los locales de la ITSS.
- Medidas preventivas de carácter general.
- Medidas de carácter reparador.

En los casos en los que se haya identificado de forma previa que un empleador se mostró hostil con los inspectores, es conveniente que dos inspectores realicen conjuntamente la visita, y que al menos uno de ellos cuente con vasta experiencia en la labor. Y en este sentido, el *Manual de procedimientos de fiscalización del trabajo no registrado* recomienda que incluso las inspecciones de rutina se realicen en equipos de dos inspectores. Esta recomendación tiene dos objetivos: mejorar

el margen de seguridad de los inspectores y también mejorar la calidad de las inspecciones. Abordar objetivos en pareja permite que mientras uno de los inspectores se entrevista con el responsable, el otro pueda realizar un control visual del entorno y un recorrido minucioso del lugar, y así adelantarse a la eventualidad de que se oculten trabajadores o evidencias de incumplimiento de alguna normativa. Y por el lado de la seguridad personal, es evidente que la posibilidad de una recepción violenta por parte del empleador disminuye cuando se trata de más de un inspector. Mientras uno de los inspectores dialoga con el responsable, el otro puede tomar distancia de la conversación e intervenir si se hace evidente que la charla se está tornando violenta. El agente que observa está en mejores condiciones de detectar con mayor facilidad las dificultades que se pueden presentar en la conversación que el otro inspector está sosteniendo. De hecho, conviene que estas acciones y roles estén determinados antes del inicio de la visita, de forma tal de evitar que la falta de coordinación coloque a los dos inspectores en una situación de riesgo o redunde en una merma de la calidad de la actuación.

Además de estas medidas, también es conveniente considerar la posibilidad de pedir de antemano la colaboración de las fuerzas de seguridad¹⁶ para que acompañen al inspector o a los inspectores si se presume o existe un fundado temor de que la inspección del trabajo va a ser recibida con hostilidad. La experiencia e inteligencia previa, la opinión de actores sociales locales y una buena planificación permitirán individualizar los indicios que hagan presumir esta posibilidad, actuar en consecuencia, y minimizar así los riesgos para los inspectores en su trabajo de campo.

Los teléfonos móviles (o celulares, según los usos lingüísticos de cada región) pueden ser de gran ayuda en situaciones de conflicto. Así, todos los inspectores del ministerio cuentan con un *smartphone* que les otorga no solo conectividad a internet para la verificación y cruce de información entre bases de datos del sistema Inspector Digital (INDI), sino también para estar conectados entre sí y solicitar colaboración de otros inspectores u organismos de seguridad, en caso de ser necesario.

4.2. Tipos de visita de inspección

La información de referencia que se debe recoger en cada visita de inspección dependerá del tipo de visita. Una vez más, la clasificación de los tipos de visita variará de un país a otro, pero estos son los más frecuentes:

- Visitas de rutina (o visita planeada, regular, estándar, proactiva, preventiva).
- Visitas de seguimiento.
- Visitas reactivas (por ejemplo, a partir de una denuncia o una notificación de un accidente de trabajo).
- Visitas especiales.
- Visitas *relámpago* (o campañas *relámpago* en un ámbito localizado).

16. Policía Federal Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Prefectura Naval Argentina y Gendarmería Nacional.

Veamos cada una con detalle, en tanto poseen características diferenciadas que hay que tener en cuenta:

1) Visitas de rutina

Usualmente, estas visitas se realizan como parte de un programa anual de visitas planificadas, (y no a raíz de una queja o accidente) y pueden tener por objetivo verificar el cumplimiento de la ley o prestar asesoramiento a las empresas y a los trabajadores sobre la forma de cumplir con las disposiciones legales. Podrían o no abarcar todas las materias cubiertas por el mandato del servicio de inspección. Por ejemplo, si las autoridades han fijado prioridades específicas, los inspectores podrían centrarse solo en ellas (ruido, caídas de altura, salarios, horas extraordinarias, etc.), sin que esto sea obstáculo para que el inspector de todos modos detecte y releve alguna otra situación no incluida entre las prioridades pero que amerite su intervención, o que alguna cuestión sea puesta en su conocimiento por los representantes de los trabajadores.

En la Argentina, a través del Plan Nacional de Regularización del Trabajo, se realizan programaciones anuales de visitas a establecimientos en el marco de una política nacional, centrada en el combate contra el trabajo no registrado. Algunos servicios de inspección provinciales, como el de la provincia de Santa Fe, también planifican sus visitas de rutina a lo largo del año.

Una vez que tuvo lugar la visita de rutina, si no ha habido ninguna irregularidad no es necesario que los inspectores realicen una visita posterior. Pero de darse este caso, pasamos a considerar el segundo tipo de visita.

2) Visitas de seguimiento

Si el agente ha realizado una visita de rutina y ha detectado determinadas irregularidades, debe retornar, en particular cuando ha dado un plazo para rectificar los problemas o deficiencias más graves que ha encontrado y ha emitido una carta de advertencia, una notificación de mejora o una notificación de prohibición u orden similar para suspender las actividades.

Dicho más en general, las visitas de seguimiento se realizan para comprobar hasta qué punto y de qué modo la empresa ha respondido a las indicaciones surgidas de una visita anterior: se verifica el cumplimiento de alguna medida correctiva prescripta por la inspección en esa visita previa (por ejemplo, un requerimiento o intimación de mejora o una orden de paralización o suspensión de tareas), o se comprueba si se ha dado cumplimiento a lo aconsejado por el inspector en una visita previa de tipo informativo.

Las visitas de seguimiento se deben llevar a cabo en la fecha que corresponda, según el plazo otorgado por el inspector, y no se deben postergar. Normalmente, no se anuncian, aunque la empresa que ha sido requerida para adoptar la medida correctiva prescripta en un plazo determinado debe ser consciente de que hay una alta probabilidad de que, transcurrido dicho plazo, el inspector realice una nueva visita. Si en esta visita de seguimiento el inspector comprueba que no se ha respetado la orden o no se han adoptado las medidas correctivas, debe emprender un procedimiento sancionador. Nos ocuparemos con detalle de este tipo de procedimiento en el Apartado 6.4.

En Argentina, la inspección del trabajo no registrado realiza con frecuencia visitas de seguimiento para vigilar el comportamiento del empleador, tras una visita de inspección en la que se detectaron trabajadores sin registrar. Para poder realizar una detección inteligente, se hace lo siguiente. La Dirección de Programación Operativa de la Dirección Nacional de Fiscalización monitorea las altas y bajas de trabajadores de empresas inspeccionadas; en aquellos casos en que se verifica que trabajadores detectados por la inspección en situación de informalidad son dados de alta por el empleador y en un breve período de tiempo son dados de baja, se ordena una nueva visita a fin de corroborar si efectivamente hubo una base objetiva para la baja o se trata de una maniobra fraudulenta.

3) Visitas reactivas

Son las que se llevan a cabo como consecuencia de una denuncia, un accidente de trabajo, una enfermedad profesional, o una solicitud de otro organismo administrativo o judicial. Y aunque no son planificadas, sí requieren, al igual que las restantes, de una atenta preparación. Este tipo de inspecciones en la República Argentina se definen como **inspecciones por denuncias**.

Las denuncias pueden ser sobre cualquier tipo de problema en el lugar de trabajo, pero usualmente se refieren a: falta de registración de la relación laboral, irregularidades respecto de los salarios, las horas extraordinarias, la seguridad y la salud, o la afección de algún otro derecho básico. Es necesario otorgar **prioridad** a este tipo de visitas. Y aunque la motivación que las genera pueda ser diversa, en tanto algunas tienen una clara evidencia de violación de la normativa laboral mientras que otras pueden presentarse por resentimiento o deseo de poner en aprietos a un empleador, en cualquier caso las denuncias siempre se deben investigar, sea mediante una visita formal o cualquier otro medio,¹⁷ para satisfacer las justas expectativas de quienes las presentan.

Por su parte, los accidentes de trabajo ocurren con frecuencia, principalmente debido a la falta de adopción de medidas preventivas o a la adopción de medidas inadecuadas. La investigación de un accidente de trabajo es el proceso de determinación de las causas que lo provocaron a fin de establecer medidas de prevención y evitar accidentes similares.

Es imposible que los inspectores puedan investigar todos los accidentes (o enfermedades) que se les notifiquen. Es necesario entonces algún tipo de proceso de selección basado en ciertos parámetros. De acuerdo con los criterios de selección a su disposición, los directores de la inspección decidirán qué accidentes seleccionar para su investigación y cuáles dejar para su posible discusión en la próxima inspección de rutina. Cada inspección nacional del trabajo tendrá sus propios criterios de selección de accidentes, que pueden cambiar de un año a otro dependiendo de las prioridades nacionales y locales, los recursos humanos disponibles, etc. El siguiente recuadro incluye algunos criterios de selección posibles.

17. *Cualquier otro medio* quiere decir que se pueden realizar distintas averiguaciones que van desde la inteligencia previa por parte de los inspectores para identificar el local o empresa denunciada, hasta la indagación de la situación de la razón social por medio de los diversos sistemas con que cuentan los organismos de control. En el caso de Argentina, el ministerio puede confirmar datos básicos, como la inscripción de la empresa en la AFIP y la nómina de altas y bajas de empleados por medio de la misma AFIP y del Sistema Previsional Argentino.

Algunos criterios de selección para la investigación de accidentes

- Se deben investigar todos los accidentes mortales.
- Se deben investigar todos los accidentes que produzcan lesiones mayores (según su definición jurídica).
- Se deben investigar aquellos accidentes que, aun habiendo causado lesiones menores, se repitan en la misma empresa.
- Se deben investigar los accidentes que cumplan con criterios nacionales específicos, por ejemplo, si ha estado implicado algún proceso industrial de interés particular.
- Se deben investigar los accidentes que afecten a varios trabajadores, aunque ninguno de ellos sufra lesiones graves.
- Se deben investigar aquellos accidentes (incidentes) que se consideren de especial gravedad aun cuando ningún trabajador se haya lesionado (por ejemplo, el colapso de un andamio).

Finalmente, un dato de relevancia relacionado con esta temática: el Servicio de Inspección de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recibió, en el año 2019, 7.980¹⁸ denuncias por problemas de seguridad en obras en construcción, generadas por el sindicato Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA).

4) Visitas especiales

Son visitas que se realizan en respuesta a un programa nacional o local relativo a una cuestión particular, como la lucha contra el trabajo forzoso o el trabajo infantil, o en respuesta al pedido de otras autoridades (autoridades de salud, policía, un fiscal, etc.). También pueden estar relacionadas con cuestiones laborales generales de importancia nacional.

18. Datos publicados por UOCRA. Disponible en: <https://www.uocra.org/?s=gestion-y-relevamiento&lang=1> [Consultado: 04-sep-2021].

Unidades conjuntas de investigación (Irlanda)

El “Acuerdo de Alianza Social Nacional, Hacia 2016” (Gobierno de Irlanda, 2006) brinda otras medidas para la coordinación ampliada entre las organizaciones vinculadas al tema del cumplimiento de derechos en el empleo. Permite que los inspectores de la Autoridad Nacional de los Derechos Laborales (NERA, por sus siglas en inglés), junto con el Departamento de Asuntos Sociales y de Familia y los Comisionados de Ingresos, trabajen en cooperación en las Unidades Conjuntas de Investigación (JIUs). El papel de las JIUs es abordar áreas en las cuales la evidencia sugiere que no hay cumplimiento de la ley. También incluye el intercambio de información relevante sobre el empleo. Todo esto facilita la tarea de inspección de la NERA, y le permite llevar adelante las acciones legales y actividades que se requieren para el cumplimiento de las normas. Ha probado ser beneficioso en un número de casos específicos en los que la autoridad ha tenido que intervenir en el 2007.

Operativos contra el trabajo forzoso en Argentina

Entre los meses de mayo y septiembre del año 2015, y de forma conjunta, los servicios de inspección del MTEySS, del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y de la Dirección Nacional de Migraciones, con la colaboración de fuerzas de seguridad (Gendarmería Nacional, Policía Federal y Policía Metropolitana) y la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX), realizaron operativos especiales de inspección con el objeto de detectar trabajo forzoso en talleres textiles clandestinos en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Estas acciones se coordinaron en respuesta a pedidos de la PROTEX y constituyen un ejemplo concreto de acciones conjuntas en la Argentina, en el combate contra el trabajo forzoso. Como resultado de dichas acciones se logró detectar la existencia de 324 talleres textiles y relevar a 1.014 trabajadores, de los cuales el 50% se encontraba en situación de informalidad laboral.¹⁹

5) Visitas relámpago

Son visitas planificadas que se realizan en rápida sucesión, a un gran número de empresas y dentro de una determinada zona geográfica o sector económico, en ocasiones durante períodos estacionales. Su objetivo es crear un mayor impacto en dicha zona o sector, y así generar efectos

19. Datos de la Dirección de Inspección Federal, dependiente del MTEySS, Expediente. N° 1-2015-1689025-2015.

multiplicadores, incluso en empresas que no vayan a recibir estas visitas relámpago, pero sepan que están teniendo lugar. Este tipo de actuaciones se pueden realizar durante uno o dos días o incluso durante períodos más prolongados (por ejemplo, un operativo de inspección de una semana en la actividad agropecuaria durante la recolección de yerba mate).

Las visitas relámpago pueden centrarse en las pequeñas y medianas empresas (PYME) o en empresas de mayor tamaño. Lo importante es poder realizar la mayor cantidad de inspecciones posible en un plazo limitado. Se pueden organizar juntamente con otras autoridades, como las municipales, y en ocasiones se puede involucrar a los medios de comunicación locales, con el fin de aprovechar al máximo el impacto de la inspección mediante su difusión en la radio y la televisión, aunque esta decisión habrá que tomarla evaluando cuidadosamente si el efecto de la difusión va a ser positivo. En caso de que lo sea, podría también contribuir al impacto positivo en aquellas empresas que aún no han sido visitadas, pero cuyos empleadores o trabajadores tengan acceso a los medios de comunicación.

Esta modalidad es de uso habitual en los servicios de inspección de Argentina, y se denominan comúnmente *operativos de inspección*. Suelen afectar actividades estacionales que requieren uso intensivo de mano de obra, como es el caso de muchas actividades agrícolas (cosechas), comercio, gastronomía y hotelería en período turístico, o incluso el transporte de pasajeros en los picos de recambio turístico o, en general, en cualquier colectivo de trabajo que presente alguna particularidad y requiera realizar acciones de fuerte impacto.

4.3. Visitas anunciadas y no anunciadas

La regla general es que las visitas deben ser no anunciadas, es decir **sorpresivas**. Recordemos en este sentido que el Convenio núm. 81 señala que los inspectores del trabajo podrán “entrar libremente y **sin previa notificación**, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección”. De hecho, el Artículo 32 de la Ley N° 25.877 reconoce dicha facultad al establecer en su apartado a) “Entrar en los lugares sujetos a inspección, **sin necesidad de notificación previa ni orden judicial de allanamiento**”.

No obstante, existen algunos casos en los que, por razones justificadas, la propia autoridad de inspección puede indicar lo contrario, según la naturaleza de la visita. Así sería en el caso de que la visita tuviera por objeto una revisión exhaustiva de documentación o cuando es imprescindible que se encuentren en el centro de trabajo determinadas personas (por ejemplo, el prevencionista externo de la empresa). En estos casos, conviene anunciar la visita y solicitar previamente la preparación de la totalidad de la documentación o la presencia de dichas personas.

En otros casos, muy por el contrario, el anuncio previo de la visita puede afectar negativamente el éxito de la actuación inspectora. Por ejemplo, cuando el objeto es detectar trabajadores no registrados. Tampoco es recomendable anunciar una visita de inspección que se realiza a raíz de una denuncia.

En Argentina, la modalidad habitualmente utilizada por los servicios de inspección es la visita no anunciada o sorpresiva. La visita anunciada se utiliza en ocasiones como la que mencionábamos, es decir, cuando se requiere documentación laboral que no se encuentra en el centro de trabajo en el momento, por lo que se fija una fecha para que el empleador ponga esa documentación a disposición del inspector. En materia de salud y seguridad en el trabajo, muchas veces se establece

un plan de trabajo por etapas para ir efectuando las adecuaciones que fueran necesarias en función de dar cumplimiento a la normativa vigente, y en tales casos podría ser conveniente también anunciar las visitas para comprobar la evolución de ese plan.

Ambas modalidades tienen ventajas y desventajas y cada servicio de inspección deberá decidir su política general y su enfoque. En esta política general debe estar prevista cierta facultad discrecional de los inspectores respecto de la modalidad. Pero en todos los casos la decisión debe basarse en el tipo de intervención que tenga más probabilidades de mejorar las condiciones del lugar de trabajo y de proteger a los trabajadores.

Ventajas y desventajas de las visitas anunciadas y de las no anunciadas

Visitas anunciadas

Ventajas:

- Dan tiempo a la empresa para conseguir la información pertinente y organizar reuniones previas que faciliten la visita del inspector.
- Permiten asegurar la presencia de la plana directiva, que de otro modo podría no estar disponible, y que en última instancia es la responsable del cumplimiento.

Desventajas:

- Dan a la empresa la oportunidad de disimular las deficiencias (por ejemplo, reemplazando dispositivos de protección faltantes, prestándose equipos de seguridad entre empresas solo para la visita, etc.)
- Podrían “faltar” documentos importantes.
- Pueden provocar cierta frustración en los trabajadores, si consideran que de ese modo los inspectores no pueden ver las condiciones de trabajo como realmente son.

Visitas no anunciadas o sorpresivas

Ventajas:

- Permiten al inspector observar las verdaderas condiciones en la empresa.
- No dan tiempo para ocultar posibles irregularidades.

Desventajas:

- La plana directiva de la empresa o algunos trabajadores con los que es preciso entrevistarse podrían estar ausentes.
- La totalidad de la documentación susceptible de revisión inspectora podría no encontrarse en el centro de trabajo, lo que obligaría a una segunda visita de inspección o a proseguir las actuaciones inspectoras en sede administrativa.²⁰

20. Este ejemplo es útil para repasar el concepto de *economía procesal* o *eficacia*, al que hacíamos referencia en el Módulo 2.

5. DESARROLLO DE LA VISITA DE INSPECCIÓN

Antes de considerar las fases de que se compone la visita de inspección, conviene señalar una serie de cuestiones importantes que el inspector debe tener en cuenta para realizar la visita:

- El verdadero propósito de la visita de inspección no debe ser castigar al empresario incumplidor a través del inicio de un procedimiento sancionador, sino promover el cumplimiento de la ley y velar por el **trabajo decente**, lo cual significa garantizar un entorno de trabajo imparcial, justo, seguro y sano.
- En la medida de lo posible, la visita de inspección debe realizarse sistemáticamente, siguiendo un procedimiento de rutina.
- El empleador o el representante del empleador y los representantes de los trabajadores deben tomar parte activa en la visita de inspección, especialmente en la reunión de cierre.
- Lo que se inspecciona es la empresa y su entorno de trabajo, no al empleador o al gerente. El inspector debe dejar de lado las consideraciones subjetivas y realizar la tarea de inspección del modo más objetivo posible.
- Es el inspector, y no el empleador (o el gerente) ni los representantes de los trabajadores, quien está a cargo de la inspección. Al realizar la visita, el inspector cuenta con el respaldo de la ley y del sistema de la administración del trabajo en su conjunto. Esto debe indicarse con firmeza cuando el empleador o su representante se muestren poco dispuestos a cooperar.

Por lo general, la visita de inspección abarca **tres fases** principales, que aquí presentamos y desarrollaremos luego en sendos apartados:

- Contactos preliminares y formalidades.
- Actuaciones de comprobación e investigación, incluyendo entrevistas, observación y obtención de medios de prueba.
- Reunión de cierre con la dirección de la empresa y los representantes de los trabajadores.

5.1. Contactos preliminares y formalidades

En el caso de las empresas grandes, el contacto preliminar empieza en la entrada de la fábrica, granja, oficina, mina, etc. En algunas ocasiones, los encargados de la seguridad y/o los recepcionistas podrían dificultar inicialmente la tarea del inspector, particularmente en aquellas empresas con políticas de “todas las visitas son con cita previa” o “no se permite la presencia de personas ajenas en el local”. En seguida nos ocuparemos de estas situaciones.

Por el contrario, en las empresas de tamaño reducido el acceso suele ser asequible, sin recepcionistas o equipos de seguridad, por lo cual al ingresar los inspectores ya se encuentran

con el equipo de empleados y empleadores en un mismo espacio físico. En los casos en que el dueño/empleador se encuentra presente, se pueden generar tensiones; sin embargo, la correcta presentación del inspector y un buen proceder acorde a los principios de honestidad, integridad, cortesía y respeto, mejorarán el abordaje de la situación. Es esencial en este sentido que los inspectores lleven en todo momento una identificación oficial apropiada (credencial) y expresen claramente cuál es la autoridad que les confiere la ley para llevar a cabo la inspección y obtener la cooperación de la empresa.

Una vez que el inspector ha ingresado a la empresa, lo normal es que se informe de su presencia al empleador, gerente, encargado o persona a cargo, quien podría pedirle una vez más que presentara su identificación oficial. Luego de una reunión preliminar para describir en líneas generales el propósito de la visita (de rutina, para investigar un accidente, para un fin especial, etc.), el inspector podría considerar oportuno solicitar información general sobre la empresa antes de proponer un formato de visita. Este dependerá del motivo de la visita, pero siempre debe incluir discusiones con los gerentes y los trabajadores y sus representantes, como los delegados del personal o los delegados de seguridad, cuando los hubiera. También podría ser oportuno llevar a cabo reuniones con el comité de trabajadores, el comité de seguridad y salud, el comité de empresa u otros órganos similares.

En ciertos casos, el inspector podría simplemente informar al representante de la empresa de su presencia en el centro de trabajo, y proceder de inmediato con el relevamiento de los trabajadores. Recordemos que el Convenio núm. 81 de la OIT señala 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”. Sin embargo, en el caso de las inspecciones de la autoridad de aplicación nacional en la Argentina, los agentes deben presentarse como inspectores de la institución en todas las ocasiones y bajo cualquier circunstancia.

Si el inspector está visitando una empresa por primera vez, sería aconsejable solicitar a la dirección un plano del local (particularmente si se trata de una empresa grande) para facilitar la inspección y localizar las posibles áreas problemáticas.

Algunos empleadores o gerentes podrían estar **poco dispuestos a colaborar** con el inspector, dar el menor apoyo posible, o ser abiertamente hostiles y, en algunos casos, hasta agresivos. En tales circunstancias, el inspector debe explicar a los gerentes o empleadores sus obligaciones, en tanto son responsables ante la ley de cumplir con la normativa, pero también cuáles beneficios podrían derivarse para ellos a partir de la visita. Por ejemplo, el inspector debe describir en líneas generales, de modo persuasivo y convincente, cómo su trabajo puede contribuir a:

- Mejorar la seguridad y la salud, y motivar más a los trabajadores.
- Optimizar las prácticas de trabajo y, de ese modo, mejorar la calidad y elevar la productividad.
- Mejorar las relaciones laborales y solucionar los problemas antes de que se conviertan en conflictos mayores.

El mensaje en sí es importante, pero también lo es la forma en que se transmite. Vale subrayar en este sentido que las inspecciones deben evitar la confrontación en la medida de lo posible.

Si el empleador o su representante siguen negándose a colaborar, el inspector deberá hacer notar o reiterar que cuenta con la autoridad legal para inspeccionar el local. Esto requiere que el inspector tenga pleno conocimiento de las facultades que la legislación nacional le confiere –las que hemos estudiado con detalle en el Módulo 2–. Si la gerencia persiste en no permitir el acceso del inspector, éste puede indicarle que interpondrá los remedios procedimentales que la normativa vigente prevé contra un empleador por obstruir la actividad inspectora (acción judicial, sanción automática, etc.).

En el caso de Argentina, cuando el empleador obstruye la labor inspectora, la normativa nacional no prevé que se dispare un proceso judicial, sino que el inspector se encuentra facultado para imputar la comisión de una infracción administrativa. Esta infracción está prevista en el Artículo 8 del Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales (REGESIL), ratificado por la Ley N° 25.212,²¹ y conlleva una sanción específica por tal conducta. El procedimiento se aborda en detalle en el Apartado 5.2.

Por otra parte, existen procedimientos provinciales que autorizan la intervención judicial en estas situaciones, además de la sanción inherente a la propia falta de obstruir la inspección. Tal es el caso de la provincia de Buenos Aires, que en su Ley Provincial N° 10.149²² contempla expresamente que “los jueces en lo Penal, a requerimiento del Subsecretario de Trabajo, procederán a otorgar orden de allanamiento en los locales de trabajo, cuando no se permita o se obstaculice el acceso de sus funcionarios o cuando hubiera de cumplirse una resolución. Cuando razones de urgencia lo justifiquen, los jueces otorgarán dicha orden al solo requerimiento jurado del Subsecretario de Trabajo o del funcionario que actúe por delegación. La Subsecretaría de Trabajo queda autorizada para recabar datos y utilizar los servicios de los diversos organismos administrativos de la provincia, así como para requerir directamente el auxilio de la fuerza pública”. Si bien esta intervención judicial no es automática sino que opera a requerimiento de la autoridad del trabajo, constituye una vía expedita para sortear los obstáculos que impone un empleador reticente a la inspección del trabajo, ya que no requiere la comisión o la presunción de comisión de un delito penal sino la simple obstrucción de la acción inspectora.

Ahora bien, descartando esta posibilidad que depende del procedimiento local aplicable, si un inspector llegase a este punto muerto, lo mejor sería terminar la visita, regresar a la oficina y discutir de inmediato con los superiores jerárquicos o con los directores (o, en su ausencia, con los colegas más antiguos) cuáles serían los siguientes pasos. Sin embargo, el caso no debe abandonarse. Una reacción inmediata y veloz a tal obstrucción ilegal es imperativa, y de ser necesario y como último recurso, deberá llevarse a cabo con apoyo de una fuerza de seguridad.

Antes de comenzar la visita de inspección, el inspector deberá decidir si desea que lo **acompañe** un representante de la gerencia y/o de los trabajadores. Esto es recomendable en el caso de inspecciones normales, no solo para promover la cooperación entre las partes (en especial, la gerencia) y el servicio de inspección, sino también para obtener acceso a información que de otro modo sería difícil de obtener. Al contar con la presencia de personas bien informadas durante la inspección, el inspector podrá obtener respuesta inmediata a muchas de sus preguntas.

21. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61876/texact.htm> [Consultado: 25-feb-2022].

22. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1984/10149/6669> [Consultado: 25-feb-2022].

En otros casos, podría ser preferible que la visita se realice sin la presencia de representantes de la gerencia (y quizás de los trabajadores); por ejemplo, cuando el inspector desea interrogar a trabajadores que serían reacios a responder en presencia de un gerente o un representante de los trabajadores. De ser necesario, los inspectores deben insistir en su derecho de hablar a solas con los trabajadores.

5.2. Obstrucción a la actuación inspectora

Como ya ha quedado señalado, para poder realizar sus tareas los inspectores del trabajo necesitan atribuciones especiales, particularmente las que les permitan ingresar a los establecimientos de las empresas bajo inspección, según las normas vigentes. Sin esta atribución, las tareas de inspección tendrían serias dificultades.

Recordemos que, de acuerdo con el Convenio núm. 81, estas facultades son:

- Entrar libremente y sin aviso previo, a cualquier hora del día o de la noche en todo establecimiento sujeto a inspección.
- Entrar de día, en cualquier lugar, cuando tengan un motivo razonable para suponer que el lugar de trabajo está sujeto a inspección.

A modo de respaldo, los inspectores deben estar provistos de credenciales, emitidas por los correspondientes servicios de inspección, que permitan al empleador verificar la identidad de los inspectores.

Sin embargo, en ocasiones estas facultades no son respetadas por los empleadores, que pueden impedir al inspector el acceso al establecimiento o, una vez adentro, obstruir su labor. Por esto es que la mayoría de las legislaciones sancionan a los empleadores que obstruyen a los funcionarios públicos en el ejercicio de sus tareas. En Argentina también se establece una sanción para estos casos, lo cual otorga a la inspección herramientas para su normal desempeño.

Es importante tener en cuenta que la obstrucción a la labor inspectora no consiste solamente en impedir el acceso del inspector al establecimiento, sino que además involucra otras conductas. Por este motivo, el Artículo 8 del REGESIL evita una casuística taxativa (esto es, enumerar de manera cerrada los casos) y en cambio define la obstrucción más abarcativamente como el acto que “de cualquier manera impida, perturbe o retrase la actuación”, lo cual implica siempre un análisis en un marco de racionalidad. Así, gracias a esta definición, podemos incluir en la obstrucción:

- Acciones que impidan el acceso del inspector a una parte del establecimiento (habitación, terraza, campo, sótano, etc.) y el recorrido por las instalaciones. Cuando nos referimos a impedir el acceso a una parte del establecimiento no solo se trata de que se esté prohibiendo el acceso a determinados sectores sino también a la omisión de remover obstáculos físicos, tales como candados y cerraduras, que impidan que el inspector verifique, por ejemplo, si se están ocultando trabajadores informales tras una puerta cerrada o si el tablero eléctrico del establecimiento cuenta o no con elementos de protección activa contra choques eléctricos.

- Acciones que impidan las entrevistas con trabajadores o con cualquier persona que se encuentre presente en el lugar de trabajo. Esto implica el derecho a interrogar, solos o ante testigos, al empleador y al personal.
- Acciones que impidan el acceso del inspector a libros, registros u otros documentos que la legislación nacional ordene llevar.
- Acciones que impidan al inspector ejercer, si lo considera necesario, la facultad de tomar o sacar muestras con el objetivo de analizarlas.
- Acciones que impidan el normal desenvolvimiento del inspector durante el transcurso de la visita inspectora.

El recurso de labrar un acta de obstrucción por parte del inspector debe ser usado con prudencia y como última opción, dado que, insistimos, el objetivo principal de la visita no es aplicar infracciones a los empleadores, sino comprobar el correcto cumplimiento de la legislación. En este sentido, el inspector deberá utilizar todos los medios de persuasión posibles a fin de lograr hacer entrar en razón al empleador y que éste permita el desenvolvimiento de la visita.

Ahora bien, si los esfuerzos del inspector por hacer entrar en razón al empleador o a su representante han sido infructuosos y mantuviesen su negativa a permitir el desarrollo normal de la inspección, entonces sí se procede a, en primer lugar, realizar una intimación formal para que cese en su conducta, y finalmente el inspector labra el acta por obstrucción de la labor inspectora.

En Argentina la infracción por obstrucción puede tener como consecuencia una sanción pecuniaria cuyos montos van del 100% al 5.000% del valor mensual del salario mínimo, vital y móvil, vigente al momento de la constatación de la infracción.

En casos de especial gravedad, la autoridad administrativa podrá adicionar a los montos máximos de la multa una suma que no supere el 10% del total de las remuneraciones que se hayan abonado en el establecimiento en el mes inmediatamente anterior al de la constatación de la infracción.

Además, como se verá en el Módulo 7, esta infracción prevé como sanción incluir al responsable en el Registro Público de Sanciones Laborales REPSAL, creado por la Ley 26.940 con la finalidad de identificar públicamente a los empleadores sancionados por trabajo no registrado y por infracciones a las leyes de prohibición del trabajo infantil y trata de personas, detectadas por los organismos de fiscalización laboral del Estado nacional y de las jurisdicciones provinciales.

Es importante insistir acerca de las previsiones que los inspectores deben adoptar cuando el centro de trabajo sea un domicilio particular, dado que esta situación es frecuente en distintos centros urbanos donde en gran medida la vida laboral es desarrollada en los propios domicilios de los empleadores o en locales que simulan ser casas particulares, y así pueden ocultar irregularidades laborales tras las características de inviolabilidad del domicilio particular.

Para estas situaciones en la Argentina los inspectores tienen la facultad de ingresar sin notificaciones previas ni orden de allanamiento (Artículo 32 de la Ley N° 25.877). Y si bien el empleador debe permitir ingresar a los agentes, en ocasiones obstruye su ingreso escudándose en el principio de inviolabilidad, lo que justifica un acta de obstrucción. En estos casos en que

el empleador no permite el ingreso, el organismo de inspección solicita una orden judicial²³ de allanamiento que habilite el ingreso. Cuando esto sucede, habitualmente se solicita el acompañamiento de la fuerza pública para realizar la inspección, en tanto la orden de allanamiento emitida por un juez habilita a la fuerza pública a ingresar al establecimiento. De este modo, la inspección cuenta con la colaboración de las fuerzas de seguridad para estas situaciones de difícil abordaje.

5.2.1. Ejemplos prácticos

Al imputar una infracción por obstrucción, el inspector debe detallar claramente los impedimentos que tuvo y que dificultaron el desempeño de sus funciones, y asimismo dejar constancia de la intimación previa.

Por ejemplo, para las inspecciones en materia de seguridad social que el ministerio realiza en todo el territorio, la Dirección Nacional de Fiscalización del Trabajo cuenta con un formulario que facilita la circunstanciación de este tipo de infracción. El modelo fue aprobado por la Resolución 82/2005 de la Secretaría de Trabajo²⁴ y cuenta con un espacio de texto libre para consignar la información relativa a los requisitos esenciales de toda acta. Los ítems principales del formulario son los siguientes:

- Lugar, fecha y hora de inicio del acto (visita de inspección).
- Datos del empleador responsable (razón social o nombre completo).
- Datos de la persona que atiende la inspección en nombre del empleador.
- Plazo otorgado para subsanar el impedimento, el retraso o la perturbación al accionar.
- Hora de cierre del acta.
- Detalle con la o las conductas que impidieron, retrasaron o perturbaron el accionar de la inspección.

Es de vital importancia consignar con precisión la información necesaria para poder dar cuenta del hecho que da origen a la infracción, y esto debe hacerse evitando ambigüedades o manifestaciones poco claras. Por ejemplo, decir “porque impidió mi accionar como inspector” es insuficiente, puesto que no dice cómo fue que concretamente tuvo lugar la obstrucción. En el cuadro que sigue presentamos ejemplos detallados de las conductas más comunes de las empresas durante los relevamientos, y que culminan en infracciones por obstrucción.

23. El juez solicita evidencia para justificar el pedido, como por ejemplo resúmenes de luz en donde se demuestra que, por el consumo energético, están funcionado máquinas industriales no compatibles con una casa residencial.

24. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=107904> [Consultado: 25-feb-2022].

CONDUCTAS FRECUENTES	EJEMPLO	DESCRIPCIÓN DE IRREGULARIDAD
Negativa de ingreso al establecimiento	Nos recibe en la inspección el encargado de un restaurante y no nos permite el ingreso al establecimiento. Se justifica en no estar autorizado por el dueño.	Al identificarnos como inspectores y solicitar que se nos permita el acceso, la persona que se presenta como responsable nos impide el acceso al establecimiento y así nos impide realizar las tareas de inspección.
Negativa de acceso a determinadas zonas del establecimiento	Durante el desarrollo de una inspección en un comercio, el responsable del mismo nos niega el ingreso al depósito ubicado en el piso superior. Acceso por escalera, con puerta cerrada con llave.	La persona que se presenta como responsable prohíbe acceder al depósito ubicado en el piso superior del establecimiento, e impide así la tarea de los inspectores.
Impedir el relevamiento de trabajadores	Durante una inspección el responsable de un taller no permitió el relevamiento del personal. Se logró observar a tres personas de sexo masculino realizando tareas. Manifestó no estar autorizada por el dueño.	La persona que se presenta como responsable no permitió realizar el relevamiento de tres trabajadores que se encontraban realizando tareas de venta, y de ese modo impidió la actuación de los inspectores.
Impedir el relevamiento de trabajadores	Mientras los inspectores se encontraban relevando al personal, la persona que atendió la inspección le solicitó a una persona de sexo femenino que realizaba tareas de venta al mostrador que se retirara del comercio, e impidió así incluirla en el relevamiento.	La persona que se presenta como responsable instó a la trabajadora que se encontraba realizando tareas de venta a que se retire del establecimiento sin otorgar sus datos. Se le solicitó que la hiciera retornar para poder relevarla, a lo que hizo caso omiso, y así impidió el desarrollo de la fiscalización.
Falta de identificación de trabajadores	De cinco trabajadores relevados, dos de sexo masculino se negaron a dar datos y la persona que atiende se negó a identificarlos.	Ante la negativa de los trabajadores de entregar sus datos, se intimó a quien atiende a que los identificara, hizo caso omiso de esta intimación, e impidió, de esa manera, la tarea de los inspectores.

Continúa en página 40

CONDUCTAS FRECUENTES	EJEMPLO	DESCRIPCIÓN DE IRREGULARIDAD
Entorpecer, interferir o impedir la declaración de los empleados	Cuando iniciamos las entrevistas con los trabajadores, durante la visita, la persona que atiende interviene constantemente e impide de ese modo que los trabajadores declaren ante el inspector con libertad. Además, se niega a permitir la entrevista sin su presencia.	La persona que se presenta como responsable no permite relevar correctamente –interrogar a solas– al trabajador, y perturba las tareas de inspección. A pesar de ser advertida e intimada, no depuso su actitud.
Retrasar el ingreso / relevamiento	Se permitió el relevamiento una vez vencido el plazo de intimación.	Se impidió el relevamiento de tres trabajadores que se encontraban prestando tareas en el depósito. Cumplido el plazo otorgado, siendo las ... horas, se permitió el relevamiento. Se deja constancia de que durante el plazo la persona que atiende procedió a conversar a solas con los trabajadores. ²⁵
Incomparecencia	Se citó al dueño de un establecimiento con el fin de que brindara información sobre la explotación comercial que allí funciona. Seguidamente fue intimado a comparecer bajo apercibimiento de ser infraccionado por obstrucción a la labor inspectiva. De todos modos, incomparece.	En este caso no se utiliza el formulario que se adjuntó más arriba, ya que la infracción se circunstancia en sede administrativa ante la incomparecencia del administrado.

25. Se recomienda hacer estas descripciones únicamente cuando existan sospechas fundadas de que la demora fue provocada con el fin de facilitar la fuga de trabajadores o efectuar presiones sobre ellos.

Ejemplo de acta en sede administrativa por incomparecencia

Siendo las xx:xx hs del día xx/xx/xxxx, fecha en la que fue citado a comparecer [Razón Social o nombre de persona humana], y habiendo transcurrido xx minutos de tolerancia contando desde la hora citada sin que la persona citada se presente con la información requerida, tiénese por incurso en la infracción prevista en el Artículo 8° del Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales (ratificado por la Ley N° 25.212) por obstrucción a la labor de la Autoridad Administrativa del Trabajo. Se labra el presente dictamen acusatorio circunstanciado de conformidad a lo dispuesto por el Artículo 2° de la Ley N° 18.695.

5.3. Actuaciones de comprobación e investigación

Una vez que el inspector ha completado las formalidades con el empleador, gerente, encargado o representante de la empresa, debe dar inicio a la visita de inspección propiamente dicha.

El objetivo del inspector durante la visita no es otro que recopilar la máxima cantidad de información nueva, que se sume a aquella que ya recopiló en el momento de la preparación de la visita (ver Apartado 4.1 sobre la preparación de la visita), y que permita al inspector verificar el cumplimiento de la normativa laboral. Para esto se servirá de los siguientes medios (esta enumeración no es exhaustiva):

- Observación visual de las instalaciones.
- Entrevistas al empleador, a los trabajadores y a los representantes de ambos.
- Examen de libros, registros y documentación laboral de tenencia obligatoria.
- Toma de fotografías, registro de videos,²⁶ confección de croquis.
- Mediciones de algunos parámetros relativos al ambiente de trabajo (ruido, iluminación, vibraciones, etc.).

No hay reglas fijas sobre el orden que el inspector debe seguir durante el transcurso de la visita. Este orden dependerá de la naturaleza de la inspección, sus objetivos, la información obtenida durante las preparaciones y las discusiones preliminares. En cualquier caso, es importante destacar que la decisión le corresponde en última instancia al inspector, y no al empleador o su representante o a los trabajadores que lo pudieran acompañar.

26. La Resolución MTEySS N° 17/2017 (sin publicar) aprueba el Protocolo General de Funcionamiento de Dispositivos de Filmación en Materia de Fiscalización Laboral. Dicho procedimiento se analizará en profundidad en el Módulo referido a las TIC.

El inspector podría decidir en primer lugar comenzar con la **observación visual de las instalaciones**, sea una granja, una fábrica, un taller textil, una cantera, etc. En el caso de una primera inspección, es aconsejable que el inspector tenga una visión integral del trabajo de la empresa y conozca las materias primas usadas, los procesos, maquinarias, depósitos, suministro eléctrico y nivel tecnológico general. Para entender el proceso productivo, se recomienda comenzar la visita por la primera etapa del proceso, por ejemplo, entrada de materias primas, y seguir las etapas por orden hasta el almacenamiento y distribución del producto final.

La decisión del inspector también podría ser dirigirse de inmediato y directamente a una determinada sección de la empresa si tiene motivos para pensar que en ese lugar hay un problema específico. Por ejemplo, si se sospecha que en esa zona pudiera verificarse trabajo no declarado, o si se está desempeñando una tarea que involucre riesgo grave e inminente, el inspector hará los ajustes pertinentes al programa de su visita.

Es aconsejable también que el inspector vaya haciendo las **entrevistas y el relevamiento de los trabajadores** mientras se desplaza por las instalaciones.

Hay que tener en cuenta que en muchos casos las personas a ser entrevistadas por los inspectores, ya sean trabajadores o empleadores, pueden no estar dispuestas a revelar la información que los inspectores buscan; puede que dichas personas teman sufrir acciones de venganza o sanciones, o simplemente no estén dispuestos a darle información a un funcionario del Estado. En este sentido, poseer buenas habilidades comunicativas es una potente herramienta para superar obstáculos y obtener la información que se busca. Estas habilidades son verbales, no verbales y de escucha, y son buenas cuando consiguen que los entrevistados se sientan cómodos, en un ambiente seguro, donde puedan hablar abiertamente y sin miedos. En el Anexo I los participantes podrán encontrar algunas recomendaciones para desarrollar buenas habilidades de entrevista.

Luego, el inspector podría preferir abordar el **examen de documentos y registros de la empresa**. Dependiendo del mandato de la inspección y del objeto de la visita, el inspector podría requerir la presentación de los contratos de trabajo, escalas de salarios, registros de jornadas de trabajo, horas extraordinarias, vacaciones y otros asuntos relacionados con las condiciones de trabajo o con la evaluación de riesgos laborales, tales como fichas de seguridad de productos químicos utilizados, documentación que acredite de la formación preventiva, registros de accidentes y otros documentos relacionados con las condiciones de seguridad y salud.

Por lo general, estos exámenes se realizan sin la presencia de ningún representante de los trabajadores o de la gerencia, aunque podría ser necesario solicitar que los encargados de las cuentas o las finanzas respondan algunas preguntas específicas, o que los ingenieros de seguridad o personal idóneo proporcionen información adicional. El examen de los diversos registros puede dar una idea muy reveladora sobre lo bien o mal que la empresa esté gestionando su negocio y las cuestiones de seguridad y salud. Registros financieros mal llevados, información faltante y pagos pendientes son indicios de una mala organización de la gestión en general, lo cual es un signo de alerta para el inspector sobre la posibilidad de encontrar deficiencias también en otras áreas que afecten más directamente a los trabajadores.

En los casos en que la documentación no se encuentra en el lugar de relevamiento, es decir donde se está realizando la inspección, los agentes citan a los responsables o sus apoderados a una audiencia de requerimiento documental. Allí, los citados deben presentar la totalidad de la documentación requerida por el inspector. En cuanto a los plazos, en el caso de Argentina la ley

establece que sean razonables en función de lo que está siendo requerido, de modo que queda a criterio del inspector la fijación de estos plazos. En este sentido, el inspector deberá considerar algunas variables, tales como la distancia entre el lugar donde se encuentra la documentación requerida y el lugar donde debe presentarla, o el hecho de que la documentación requerida se encuentre presentada ante otro organismo, como producto de algún trámite administrativo -por ejemplo, rúbrica de libros-. Como regla general, la inspección del trabajo del ministerio suele fijar un plazo que va de 5 a 10 días hábiles para la presentación de documentación que sea requerida por el acto inspector.

Los aspectos que se examinan en una inspección regular en cuanto a los términos y condiciones de empleo, así como al entorno de trabajo, dependerán de los reglamentos y requisitos específicos de la legislación vigente y del mandato del servicio de inspección, en caso de que no se aplique un modelo de inspección integrado.

En el caso de una **inspección de las condiciones de trabajo**, el inspector podría realizar comprobaciones, a través del examen de documentación y su contraste con los resultados de las entrevistas, de las siguientes cuestiones:

- Contratos de trabajo suscriptos por escrito, cuando sea obligatoria esa modalidad.
- Pago a los trabajadores del salario que les corresponde, de acuerdo con las tasas fijadas por la legislación o la negociación colectiva.
- Abono puntual de los salarios, conforme a las fechas fijadas por la legislación o la negociación colectiva.
- Cálculo correcto de los descuentos.
- Cálculo exacto y pago efectuado de los beneficios en especie.
- Pago de todos los complementos salariales (por transporte, por ventas, por producción, por dependientes, por turnos, por vivienda, por ropa de trabajo, etc.).
- Cumplimiento de la jornada máxima de trabajo, los períodos de descanso y las vacaciones, de acuerdo con lo establecido por la legislación o la negociación colectiva.
- Horas extraordinarias trabajadas: verificar que no hayan excedido los límites legales y que hayan sido, en su caso, debidamente autorizadas.

En el caso de una **inspección en materia de seguridad y salud en el trabajo (SST)**, tampoco existe una secuencia estándar de la visita, y podrá variar en cada país o administración, dependiendo de las prioridades, procedimientos y otros criterios. Una opción que los inspectores podrían tomar es, nuevamente, seguir el flujo del proceso productivo, verificando la maquinaria, los equipos y los procesos a medida que las materias primas se van transformando progresivamente en productos acabados y, mientras se van desplazando por la empresa, pueden tomar nota de:

- Las condiciones generales del edificio.
- Las instalaciones higiénicas.
- La ubicación de las salidas de emergencia y el libre acceso a ellas.
- El sistema de cableado eléctrico.

- Las tomas de agua.
- Los equipos de detección y extinción de incendios.
- El movimiento del tráfico interno, incluidas las advertencias de sectores peligrosos.
- La señalización adecuada.
- La separación apropiada entre las zonas de trabajo y las zonas de flujo de tráfico.

Este método de recorrer las etapas del proceso productivo tiene la ventaja de que en cada etapa existen condiciones específicas de seguridad para los trabajadores, así como específicos riesgos para la salud, distintos que en otras etapas.

Las listas de comprobación también pueden resultar muy útiles en este contexto. A través de indicadores de control de riesgos, los inspectores reciben, antes de la inspección, una guía para verificar distintos aspectos que podrían estar incumplándose.

Algunas visitas de SST pueden tener como objetivo la **investigación de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional**. En este sentido, el Artículo 14 del Convenio núm. 81 señala que “deberán notificarse a la inspección del trabajo [...] los accidentes del trabajo y los casos de enfermedad profesional”. Esto implica que, como respuesta estatal, los inspectores del trabajo deben investigar los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales para determinar las causas y asegurar que se tomen las medidas apropiadas, tanto para evitar su repetición como para emprender acciones legales –tales como el enjuiciamiento en caso de que el accidente o la enfermedad sean especialmente graves–, o para garantizar que el trabajador sea atendido según las prestaciones de salud que le correspondan.

La investigación de accidentes y enfermedades puede ser un proceso largo y complejo, ya que pueden ser varias las causas directas e indirectas y pueden ser muchas las personas a entrevistar. Por consiguiente, es necesario que los inspectores del trabajo reciban una formación exhaustiva en las técnicas de investigación, que irán enriqueciendo luego constantemente con su propia experiencia. De estos temas nos ocuparemos en el Módulo 8.

En el caso de Argentina, la distribución de competencias entre la Nación y las provincias y, a su vez, entre distintos organismos o áreas de gobierno de la esfera nacional o de las esferas provinciales, conforma un particular sistema de inspección en el que el ministerio no tiene competencia directa en materia de seguridad y salud ocupacional. Sin embargo, las amplias facultades que otorga la normativa vigente, en tanto no distingue entre organismos nacionales o provinciales, autorizan al inspector del trabajo a tomar medidas preventivas en forma inmediata. Esta facultad hace todavía más importante que el inspector domine los aspectos centrales de la problemática de SST, que será abordada con mayor profundidad en el mencionado Módulo 8.

Algunas cuestiones complejas de SST solo podrán ser abordadas por un inspector especializado que cuente con las debidas calificaciones y destrezas técnicas, por ejemplo, la inspección minuciosa de instalaciones eléctricas, elevadores, aparatos a presión, minas y canteras o plantas químicas de alto riesgo (como las refinerías de petróleo), que requieren un mayor nivel de conocimiento técnico. Pero, excepción hecha de estos casos complejos, en la gran mayoría de los casos los inspectores generales bien capacitados pueden lograr mucho simplemente verificando si existen las medidas básicas de prevención y de protección.

Esto implica inspeccionar cuestiones como las siguientes (esta lista no es exhaustiva: más aun, recomendamos a los inspectores ir ampliándola a partir de la propia experiencia):

- Dispositivos de protección para elementos móviles de maquinaria: si existen y si se usan debidamente o no.
- Mantenimiento adecuado de equipos de trabajo y maquinaria.
- Equipos de ventilación y extracción localizada para polvos o emanaciones tóxicas: si existen y funcionan debidamente, y si se les da el mantenimiento adecuado.
- Instalaciones eléctricas: si el revestimiento protector de los cables está en buenas condiciones o ha sufrido daños evidentes, si los tableros eléctricos están cerrados, y si existen cables de puesta a tierra.
- Medidas de protección colectiva: barandillas para evitar caídas desde altura; dispositivos para aislar las fuentes de contaminantes.
- Equipos de protección personal (protectores auditivos, cascos de seguridad, gafas protectoras, guantes, etc.): si están disponibles y se usan y en qué condición se encuentran.
- Si existe el riesgo de caídas desde altura, ya sea de herramientas u otros objetos que pueden caer desde los andamios o techos, o de los propios trabajadores, que pueden caerse de andamios defectuosos –es decir, las caídas no solo pueden deberse a falta de barandillas o barandillas defectuosas–.
- Excesiva velocidad de vehículos de transporte interno, como las carretillas elevadoras.
- Otras prácticas de trabajo visiblemente inseguras.

En cuando al propio ambiente de trabajo o entorno laboral, los inspectores pueden verificar cuestiones como la temperatura, el ruido, la iluminación, o las vibraciones mecánicas: si cualquiera de estos factores sobrepasa ciertos límites, se convierte inmediatamente en factor de riesgo en el trabajo.

Uso de nuevas tecnologías en la medición de agentes físicos

En Suecia, la Autoridad del Entorno Laboral (*Swedish Work Environment Authority*) ha desarrollado la aplicación *Ljus* (“luz”, en sueco) que permite a los inspectores en sus visitas a las empresas medir niveles de iluminación o valores lux, así como los contrastes entre dos superficies, y así poder detectar riesgos de deslumbramiento. La aplicación, de descarga gratuita, también está disponible para empleadores, trabajadores y el público en general, y permite la comunicación directa con los servicios de la inspección y la grabación y envío de las mediciones a un centro de datos de la Autoridad. Otra aplicación similar, también desarrollada por la misma institución, es la llamada *Buller* (“ruido”, en sueco) o *Noiser Exposure* (en su versión en inglés), que pueden utilizar los inspectores y que comprende un medidor de decibelios y una calculadora de niveles de ruido.

Es sumamente importante que los inspectores se reúnan con los delegados de seguridad y salud, así como con los miembros de los comités mixtos de seguridad y salud en aquellos establecimientos en que exista este tipo de funciones (también nos ocupamos de estas instancias en el Módulo 8). Además de que este personal puede darles información y apoyo, los inspectores pueden aprender mucho de ellos acerca de ciertas prácticas de trabajo que podrían no ser evidentes para la inspección visual. Por ejemplo, podría haber muchos casos pocos visibilizados de enfermedades profesionales que los trabajadores pudieran estar sufriendo, tales como trastornos musculoesqueléticos debidos a manipulación manual de cargas o movimientos repetitivos o pérdida de audición por exposición al ruido.

Todos los inspectores deben conocer bien los asuntos básicos y recurrentes de SST, aun cuando hubiese varios especialistas en el servicio y aun cuando existan servicios de inspección distintos y con competencias especiales. Es más, los inspectores especializados podrían ofrecer formación básica e información a los inspectores del trabajo generalistas, por ejemplo, en sesiones informativas mensuales de carácter informal.

Caso Ardystil. Responsabilidad de un inspector del trabajo español por negligencia profesional

El caso *Ardystil* representó el primer antecedente de condena por responsabilidad penal y civil que recae sobre un inspector del trabajo en España, y se debió a imprudencia y negligencia en el desarrollo de una visita de inspección.

Se trató de una masiva intoxicación que causó la muerte y el desarrollo de enfermedades profesionales graves a un grupo de trabajadores del sector de la aerografía textil que hacían su trabajo bajo condiciones químicamente tóxicas sin contar con los implementos de protección necesarios ni las condiciones de ventilación del establecimiento para desarrollar la actividad.

Sucedió entre 1989 y 1993 en ocho empresas textiles, radicadas en Alcoi, Muro d'Alcoi y Cocentaina (Alicante), que usaban un sistema de estampado de tejidos denominado aerografía textil, consistente en pulverizar con pistolas neumáticas las mezclas de colorantes sobre las telas. La falta de ventilación, la ausencia de mascarillas y la toxicidad de los productos químicos generaron gravísimas afecciones pulmonares a un centenar de trabajadores y provocaron la muerte de seis de ellos.

En septiembre de 1990, un inspector de trabajo realizó una visita de inspección a una de esas empresas, denominada *Ardystil*, con motivo de una denuncia contra su propietaria por tener alrededor de una treintena de trabajadores en situación de informalidad. Una vez comprobados los hechos, el inspector levantó acta de infracción en materia de seguridad social, pero no recabó información sobre la actividad, método, productos o maquinaria, con lo cual habilitó que continuara desarrollándose la actividad sin la adopción de medidas cautelares.

Años después, y tras las muertes de los trabajadores, la empresa se defendió penalmente alegando no tener conocimiento de que el recinto requiriera ventilación o que el producto fuera tóxico ni que tuviera que adoptar medidas preventivas, ya que en el informe de la inspección laboral no le fue señalada ninguna irregularidad al respecto.

La Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Alicante en su sentencia 262/03 condenó al inspector de trabajo a seis meses y un día de prisión menor, suspensión de todo cargo público y derecho de sufragio, y al pago de la 21ava parte de las costas procesales. Pero además, el inspector fue condenado en juicio civil a responder indemnizaciones millonarias derivadas del caso. Posteriormente, el Tribunal Supremo redujo la pena a una multa de 500 euros pero mantuvo la responsabilidad civil subsecuente.

5.4. Reunión de cierre

Luego de que el inspector ha visitado el local, ha hablado con los gerentes y trabajadores y ha examinado la documentación necesaria, deberá sostener una reunión final con los representantes de la empresa y, de ser posible, con los representantes de los trabajadores o miembros del sindicato. Esta reunión ofrece la oportunidad de discutir abiertamente los problemas encontrados durante la inspección y cuál será la mejor forma de cumplir los requisitos legales.

Ahora bien, es importante subrayar que la reunión de cierre no debe usarse como una oportunidad para intimidar al empleador ni debe convertirse en una confrontación. El inspector tiene que establecer un equilibrio entre su función de hacer cumplir la ley y su función, que también le compete, de ofrecer asesoramiento e información. Debe exponer clara y objetivamente lo que es necesario hacer y las probables repercusiones que habría si no se cumple con las disposiciones legales en un determinado plazo.

Los inspectores deben mostrar buen criterio y capacidad de comunicación tanto durante la visita de inspección como al finalizarla, por lo que su habilidad para resumir los principales hallazgos de la visita es importante. Si se hace correctamente, se podrá transmitir la importancia de las acciones correctivas exigidas y también obtener el compromiso del empleador y de los trabajadores de llevarlas a cabo. El inspector también debe indicar si los problemas son lo suficientemente graves como para justificar otras medidas, en particular si se está contemplando emprender algún proceso judicial.

Finalmente, en la reunión de cierre se hará entrega de una copia del acta final (el tipo de acta va a variar según el resultado de la inspección). Nos ocuparemos con detalle de las actas en el Apartado 7.1. "Acta de inspección".

Los **objetivos de la reunión de cierre** consisten en que los inspectores puedan:

- Realizar un resumen del nivel general de las condiciones de trabajo en la empresa de manera equilibrada e imparcial, dando énfasis a lo que tiene un nivel satisfactorio, pero señalando claramente las áreas que es necesario mejorar para asegurar el cumplimiento de la ley.
- Señalar cualquier situación observada que sea injusta, insegura, insalubre o de algún otro modo contraria a la ley, e indicar las infracciones evidentes y sus posibles consecuencias legales.
- Proponer un orden de prioridades para mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo, e identificar para esto tres o cuatro problemas importantes.
- Señalar las medidas que se deberán aplicar sin demora.
- Informar al empleador cuál es el plazo concedido para aplicar las medidas correctivas.
- Informar a quienes estén presentes en la reunión acerca de la función y el propósito de la inspección del trabajo, e indicar los servicios que puede ofrecer al empleador y a los trabajadores.

5.5. Otras modalidades de actuación inspectora

Si bien la visita de inspección es la modalidad de actuación más utilizada, ya que nos permite constatar lo que ocurre en el establecimiento en el momento, existen otras modalidades. Una de ellas, a la que ya hicimos referencia, es **la comparecencia del empleador en sede administrativa**, producto del requerimiento de documentación. Esta situación ocurre cuando el inspector cursa una intimación a la empresa y le otorga un plazo determinado²⁷ para presentarse con la documentación laboral que considera necesaria a fin de completar cabalmente la actuación inspectora.

El ministerio habitualmente hace uso de esta modalidad de actuación, ya que la tarea no requiere de la inmediatez de la visita o incluso del factor sorpresa. Además, el hecho mismo de que el empleador sea citado para la revisión de su documentación fomenta la solución de posibles irregularidades. Ambos aspectos contribuyen a la eficiencia y al uso racional de los recursos.

²⁷. No se establecen plazos en la normativa para citar al empleador por requerimientos de información ni tampoco para intimar al cumplimiento de alguna normativa. Sin embargo rige, como ya mencionamos, el principio de proporcionalidad entre aquello que se exige y la dificultad para reunirlo y presentarlo. En este sentido, el plazo que la autoridad de aplicación otorga a los administrados depende de la cantidad y tipo de documentación que se debe presentar y la distancia que debe recorrer el empleador para llevar la documentación a la sede administrativa.

El caso de la inspección del transporte de carga en Argentina

Un caso en el que resulta práctica y eficaz la modalidad de comparecencia en sede administrativa es el de la inspección del autotransporte de cargas.

Cuando un inspector releva a un trabajador de esta actividad, lo hace en postas establecidas en lugares estratégicos de las rutas, deteniendo el vehículo perteneciente a una empresa, que es conducido mientras transporta carga. El trabajador es entrevistado y se toman los datos necesarios para la inspección, con la misma metodología utilizada en las visitas de inspección, ya que el lugar de trabajo de este trabajador es el vehículo. Ahora bien, dadas las características de la actividad, lo habitual es que el chofer relevado no cuente con documentos laborales de la empresa; entonces, corresponde que la inspección del trabajo curse una intimación a la empresa²⁸ para que se presente en sede administrativa con la documentación laboral correspondiente.

De esta manera el inspector podrá constatar, entre otras situaciones:

- Si el trabajador se encuentra correctamente registrado en los libros laborales.
- Si en la planilla de kilometraje²⁹ se encuentra declarado el viaje del empleado el día que el inspector lo detectó en situación de trabajo.
- Si están siendo respetados los descansos obligatorios por ley.

Otra modalidad de actuación inspectora que es preciso considerar aquí es **la revisión de información de la empresa, existente en otros organismos**. Tiene lugar cuando el inspector considera necesario revisar otros datos referidos a la empresa que hayan sido registrados por otros organismos, principalmente tributarios, de seguridad social o de seguridad y salud laboral, frente a los cuales los empleadores tienen la obligación de presentar determinada información. En estos casos, el inspector puede solicitar dicha información a estos organismos, o acceder directamente a ella si se encuentra digitalizada, a fin de contrastar y verificar si existen incumplimientos de la normativa.

Un ejemplo de esta modalidad lo encontramos en las inspecciones desarrolladas en el marco del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) del MTEySS. Primero, se visita el establecimiento para detectar personas que se encuentren allí en situación de trabajo no declarado y se procede a relevar sus datos. Luego, se complementan estas acciones contrastando

28. Si en el momento de la actuación inspectora el agente detecta una infracción, debe hacerle entrega al chofer de una copia del acta donde constará la infracción. En el caso de que se necesite intimar a la empresa para que presente documentación, se hará desde la sede administrativa del organismo de control. La notificación de intimación puede ser enviada por correo certificado o llevada por un oficial notificador del ministerio.

29. Instrumento de control previsto en Convenio Colectivo de Trabajo - CCT 40/89, inciso 4.2.15. Disponible en <http://www.camioneros.org.ar/images/joomlart/demo/documentos/convenio-enero2016.pdf> [Consultado: 25-feb-2022].

la información relevada en la visita con los registros de la seguridad social de la AFIP, ya que el empleador está obligado a registrar las relaciones laborales frente a este organismo. De esa forma, el inspector constata si existe o no violación a la normativa de registración laboral o falsedad en la información declarada.

La **inspección a distancia**, que ahora es posible gracias al avance de la tecnología, es otra de las formas que comienzan a impulsarse desde los servicios de inspección, siempre con el objetivo de lograr el cumplimiento efectivo de la normativa laboral, y a la vez optimizar los recursos del Estado. Las bases de datos con información de las empresas con las que cuenta el Estado en distintos organismos son cada vez más numerosas y muchas veces dicha información no es utilizada de manera eficiente. Veamos un ejemplo. En el transporte fluvial, la Prefectura Naval cuenta con registros del personal a bordo, surgidos de la obligación que tienen las embarcaciones de declarar este personal para realizar cada viaje. A su vez, estas mismas empresas deben declarar todos los meses en los sistemas de la seguridad social, entre otros datos, las horas trabajadas por sus empleados. Ambas informaciones se encuentran digitalizadas. Un uso eficiente de la informática podría permitir un cruce de los datos en ambos registros y determinar si se están declarando correctamente las horas trabajadas por los trabajadores embarcados en los sistemas de la seguridad social, en función de los viajes realizados según los registros de la Prefectura. Este ejemplo muestra cómo podrían realizarse inspecciones sin necesidad de realizar una visita de inspección, y también obtener información de una empresa para constatar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social, sin tener que solicitársela ni organizar una visita en sede administrativa.

Tenemos otro ejemplo con las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART), que están obligadas a brindar la información de las empresas que contratan sus servicios ante la Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT). Este organismo posee facultades de inspección en materia de SST en jurisdicción federal, y articula acciones con los servicios provinciales de inspección, que cuentan con las mismas facultades en sus jurisdicciones.

6. CONSECUENCIAS DE LA ACTUACIÓN INSPECTORA

Los Convenios núm. 81 y 129 de la OIT señalan que “los inspectores del trabajo tendrán la facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento”. Esta facultad discrecional supone un amplio abanico de posibles acciones ulteriores a las que puede dar lugar un procedimiento inspector. Las resumimos en las siguientes cuatro, y en seguida las desarrollamos en detalle:

- Recomendación.
- Advertencia, intimación o notificación de mejora.

- Suspensión temporal de tareas.
- Inicio de un procedimiento sancionador.

6.1. Recomendación

Como vimos con cuidado en el Módulo 2, de acuerdo con los Convenios de la OIT, las principales funciones de la inspección son:

- 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 (...);
- y facilitar información técnica y asesoramiento a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales.

Esta función de asesoramiento, consejo, recomendación, información y educación, tanto a empleadores como a trabajadores, contribuye –junto con las restantes medidas, incluyendo las coercitivas– a garantizar el cumplimiento efectivo de las normas laborales.

Por lo general, y siempre y cuando no haya detectado ningún incumplimiento, el inspector entrega una recomendación a la empresa, en función de la situación observada.

Los servicios de inspección en Argentina informan al empleador sobre los beneficios de cumplir con la normativa y mediante qué canales pueden hacerlo. Por ejemplo, si se trata de registración laboral, informan sobre las ventajas de tener un trabajador registrado y las desventajas de no registrarlo, y ponen a disposición los canales para poder registrar la relación laboral. Es importante que el inspector tenga presente la diferencia que hay entre su tarea educativa durante la inspección, por un lado, que se centra en brindar información al empleador y a los trabajadores sobre el cumplimiento de la normativa y es parte de sus responsabilidades y, por otro lado, lo que es un asesoramiento legal, contable o técnico, el cual no es compatible con sus tareas de inspección.

6.2. Advertencia, intimación o notificación de mejora

Los Convenios núm. 81 y 129 de la OIT también señalan que “durante el transcurso de la visita de inspección, el inspector está facultado para la adopción de medidas de aplicación inmediata”. En particular, “los inspectores del trabajo estarán facultados 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”.

El *Diccionario de la lengua española* de la RAE define *advertir* como “llamar la atención de alguien sobre algo, hacer notar u observar”, “avisar con amenazas”, o “aconsejar, amonestar, enseñar, prevenir”. Todas las acepciones nos son útiles para desarrollar el concepto técnico de la *advertencia* en este contexto.

A través de una advertencia, el inspector del trabajo notifica al empresario que ha infringido una norma, pero que si adopta las medidas necesarias para darle cumplimiento no será sancionado. O, dicho al revés, es un aviso de que adopte una determinada conducta con la amenaza de que, si no lo hace, será sancionado.

Así, en el caso de que el inspector constate una infracción de la ley, puede emitir por escrito una advertencia, intimación o notificación de mejora, en la cual deberá identificar claramente el incumplimiento detectado, las normas infringidas y asimismo fijar un plazo para subsanar la situación.

Este plazo puede ser diferente según el tipo de problema o infracción. La razonabilidad del plazo que se fije se inscribe en el principio de proporcionalidad, esto es, el inspector deberá valorar en cada caso concreto, y a la vista de las circunstancias, si lo que le ordena al empleador es razonablemente exigible dentro del plazo que le impone. Por lo general, se recomienda que no sea tan corto que impida al empleador cumplir con lo requerido, ni tan largo que el incumplimiento continúe durante un extenso período, dado que en este último caso se estarían vulnerando durante todo ese tiempo los derechos de los trabajadores.

Es importante sostener estas advertencias a través de una **visita de seguimiento** que deberá realizarse una vez que haya concluido el plazo señalado para la adopción de las medidas. La falta de respuesta del empleador a la advertencia, intimación o notificación de mejora dará lugar finalmente a un procedimiento sancionador. Algunos países aumentan el monto de la sanción si el incumplimiento tiene lugar a pesar de haber recibido una advertencia.

La notificación sobre las mejoras que deben realizarse tiene que ser comunicada por escrito al empleador³⁰ y debe ser consecuente con lo conversado durante la reunión de cierre. En el caso de las inspecciones realizadas por la autoridad de aplicación nacional de la Argentina, la notificación consiste en un **acta de intimación previa** (con características similares al acta de inspección), donde se comunica que, por ejemplo en el caso de contar con trabajadores no registrados, el empleador tiene un plazo de diez días para realizar la registración. En el transcurso de esos diez días un agente administrativo del ministerio efectúa un llamado telefónico para reforzar lo notificado en el acta de intimación previa. En el caso de que el administrado no subsane la infracción laboral, se inicia el procedimiento sancionador y se le notifica que se ha fijado una audiencia de descargo, a la cual deberá asistir personalmente en la agencia del ministerio que corresponda.

6.3. Suspensión temporal de tareas

Esta medida se aplica toda vez que los inspectores detecten una violación a la normativa vigente que implique un **riesgo grave e inminente** para la salud y la seguridad de los trabajadores.

La medida tiene el objetivo de hacer valer el derecho a la vida de los trabajadores y expresa la obligación del Estado de velar por la seguridad y la salud de los trabajadores a través de las facultades propias de la inspección. Y, desde ya, esta facultad está reconocida en los Convenios

30. Según el procedimiento implementado en cada país, esta notificación puede estar presente en la misma acta de inspección o en otro tipo de formulario específico.

núm. 81 y 129 cuando señalan que “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. Cuando el procedimiento prescripto (...) no sea compatible con la práctica administrativa o judicial del Miembro, los inspectores tendrán derecho a dirigirse a la autoridad competente para que ésta ordene lo que haya lugar o adopte medidas de aplicación inmediata”.

En el caso de Argentina, el Artículo 32, inciso D, de la Ley N° 25.877 faculta a los inspectores en el ejercicio de sus funciones, y dentro de su jurisdicción, para “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 el mismo sentido, la Ley N° 25.212 reconoce en su Artículo 7 la facultad de los inspectores de “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”.

En algunos países, esta medida es compatible con el inicio de un procedimiento sancionador por el incumplimiento, mientras que en otros países no lleva aparejada sanción económica, en tanto se entiende que la suspensión temporal ya tiene una naturaleza sancionadora.

Ahora bien, para que el inspector lleve adelante una suspensión de tareas, además de estar respaldado por las normas y poseer la potestad que requiere actuar de esta manera, debe identificar suficientes elementos que motiven la suspensión. En especial, debe poder determinar la existencia de un riesgo grave e inminente, sobre cuyos alcances nos detendremos en el Módulo 8. Baste por ahora adelantar que se trata de aquel riesgo que racionalmente puede tener lugar en un futuro inmediato y puede suponer un daño grave para la salud de los trabajadores.

Los inspectores del trabajo deberán asegurarse de que los trabajadores no vuelvan a sus tareas habituales hasta que la autoridad competente en la materia, de acuerdo con la distribución de competencias ya señalada, establezca que se ha subsanado la violación. En casi la totalidad de los países esta suspensión o paralización temporal de tareas se realiza por escrito a través de un formulario específico o a través del acta de inspección.

6.4. Procedimiento sancionador

Finalmente, el último recurso de que dispone el sistema de inspección frente a la detección de incumplimientos es imponer sanciones administrativas en forma directa o iniciar procesos judiciales. Si bien será desarrollado en el Módulo 20 “Estrategias para asegurar el cumplimiento de la normativa laboral”, conviene presentar aquí sus principales notas características. El procedimiento administrativo especial de comprobación y juzgamiento de infracciones laborales está regulado por las Leyes 18.963 y 18.695, y son de aplicación supletoria las normas de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA) y del Reglamento de Procedimientos Administrativos (RPA). En cambio, en inspección de la seguridad social, y en particular cuando se trata del PNRT, se debe acudir a la ya citada Resolución MTEySS 655/05 y a la Ley 11.683.³¹

31. Solo aplicable en determinados aspectos definidos por los DNU 507/93 (ratificado por Ley 24.447) y 2102/93.

Por guardar muchos aspectos en común, ambos procedimientos pueden ser explicados en forma conjunta. Sus distintos actos se agrupan en cuatro etapas: acusación, instrucción y resolución, revisión judicial y ejecución.

En la primera, la etapa de acusación, se instrumenta la respuesta administrativa sancionadora, esto es, se apela a los órganos competentes para acusar y se cumple con los requisitos del acta. En el procedimiento del ministerio, la competencia para acusar la comisión de una infracción administrativa no es exclusiva de los inspectores, sino que la detenta todo funcionario que en el marco de su actuación concreta detecte evidencias de la comisión de la infracción (Artículos 2 de la Ley 18695 y 2 de la Resolución MTEySS 655/2005). Es el denominado “dictamen acusatorio circunstanciado”. En cuanto a los requisitos del acta, lo veremos en detalle en el Apartado 7.

Para la etapa de instrucción y resolución se prevé un procedimiento verbal y con plazos breves, con posibilidad para el imputado de presentar un descargo y producir medidas probatorias. Para esto son admitidas las pruebas testimonial, informativa, documental y pericial. Los sumarios son instruidos en las agencias territoriales del ministerio y el acto administrativo sancionador es dictado por la Dirección de Resolución de la Fiscalización. El acto puede ser sometido a revisión administrativa y judicial y permite una revisión amplia de lo decidido. Cabe agregar que la falta de pago de la multa permite iniciar un procedimiento judicial de cobro denominado “ejecución fiscal”.

	INSPECCIÓN DEL TRABAJO	INSPECCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL
Infracciones Tipificación	REGESIL (Pacto Federal del Trabajo, Anexo II, ratificado por Ley N° 25.212). Clasifica infracciones según gravedad y establece sanciones.	Leyes N° 11.683 y N° 17.250.
Infracciones Normas de cierre del tipo infraccional	Todas las normas del orden público laboral (LCT/Estatutos/CCT/Leyes especiales/Reglamentos).	Las vinculadas al registro de altas y bajas de empleadores y trabajadores (por ejemplo, Resolución General AFIP 2988).
Sanciones previstas	Apercibimiento Multa Clausura Inhabilitación como proveedor del Estado Pérdida de habilitación (empresas de servicios eventuales) Inclusión en el REPSAL	Multa Clausura Inclusión en el REPSAL
Prescripción de la acción y de la sanción	2 años (Art. 11 REGESIL)	10 años (Art. 16, Ley N° 14.236).

	INSPECCIÓN DEL TRABAJO	INSPECCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL
Procedimiento Norma aplicable	Leyes N° 18.693 y N° 18.695. Aplicación supletoria de la LNPA.	Resolución MTEySS N° 655/05 (y Ley 11.683 en lo pertinente según remisión de Decretos N° 507/93 y 2102/93 y Ley N° 24.447). Aplicación supletoria de la LNPA.
Competencia Fiscalización	Todas las agencias territoriales y la Dirección de Inspección Federal, según lugar de fiscalización.	Todas las agencias territoriales y la Dirección de Inspección Federal, según lugar de fiscalización.
Competencia Instrucción	Todas las agencias territoriales y la Dirección de Inspección Federal, según domicilio del infractor.	Todas las agencias territoriales y la Dirección de Inspección Federal, según domicilio fiscal del infractor.
Competencia Resolución	Dirección de Resolución de la Fiscalización.	Dirección de Resolución de la Fiscalización.
Impugnación del acto administrativo	Recurso judicial directo. Plazo: 3 días hábiles administrativos. Lugar de interposición: Sede administrativa. Competencia: CNAT / Juzgado Federal, según lugar de comprobación (Arts. 11 y 13, Ley N° 18.695).	Difiere según haya sanción de clausura (A) o no la haya (B). Recurso administrativo: Plazo: (A) 15 días hábiles; (B) 5 días hábiles. Lugar de interposición: para (A) y (B), Sede administrativa. Competencia: (A) Dirección de Resolución de la Fiscalización (Art. 10 A, Res. MTEySS N° 655/05); (B) Dirección Nacional de Fiscalización (Art. 11 A, Res. MTEySS N° 655/05). Recurso judicial directo: Plazo: (A) 30 ó 45 días hábiles judiciales según domicilio (Art. 9, Ley N° 23.473); (B) 5 días hábiles judiciales (Art. 78, Ley N° 11.683). Lugar de interposición: para (A) y (B), Sede administrativa. Competencia: (A) CFSS; (B) Juzgado Penal Económico / Juzgado Federal.

7. LA FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

7.1. Acta de inspección

Una vez que el agente ha concluido la visita de inspección, procederá a redactar el **acta de inspección**.³²

Habitualmente, la redacción del acta de inspección se realiza en el establecimiento visitado. Sin embargo, es importante mencionar que cuando sea necesario el inspector tiene la facultad de completar el acta con posterioridad y en sede administrativa,³³ ya que podría ser necesario ampliar información para poder poner en contexto las infracciones cometidas por el empleador. Por ejemplo, los inspectores podrían querer consultar a expertos técnicos, verificar los textos legales, directrices y publicaciones pertinentes para asegurarse de las recomendaciones que están proponiendo. Otra situación en la que podría ser necesario labrar el acta en sede administrativa es aquella que se suscita cuando, al cierre del acto, surgen situaciones de tensión con el empleador que puedan desencadenar hechos de violencia. Lo mejor en estas situaciones es que el inspector se retire para finalizar el labrado en la sede administrativa y luego envíe la notificación correspondiente al empleador.

En el caso de las inspecciones realizadas en la Argentina por la autoridad de aplicación nacional en el marco del Plan Nacional de Regularización del Trabajo, las actas son confeccionadas en el momento y en la misma empresa, una vez relevados los trabajadores.

Más allá de las situaciones excepcionales que mencionamos, el acta deberá completarse lo más pronto posible. Es importante destacar la importancia de la celeridad en lo que respecta a la tramitación de las inspecciones, como en todo proceso sancionatorio, ya que cuanto más inmediata sea la respuesta del Estado ante el incumplimiento, mejores resultados se obtendrán en el cambio de conducta de los sancionados.

Pero también, en este mismo sentido, debe haber celeridad desde el propio órgano de inspección, cuyos plazos obligatorios de cumplimiento deben ser claros y alcanzables. Por ejemplo, debe establecerse que el acta de una inspección de rutina se presente al supervisor a más tardar una semana después de la visita. Los supervisores deberán vigilar estrechamente el cumplimiento de los plazos, la toma de medidas oportunas y las observaciones y comentarios posteriores. Los directores de la inspección también deberán asegurar que todos los inspectores presenten las actas usando el formato correcto, de modo oportuno y con la calidad requerida.

32. El acta de inspección no es un documento interno sino un **documento público**.

33. En estos casos el inspector entrega una constancia de inspección aclaratoria donde deja plasmado que el acta final se confeccionará en sede administrativa.

7.2. Contenido del acta de inspección

Según las cuatro consecuencias principales detalladas en el Apartado 6, el contenido del acta de inspección podrá referirse, en primer lugar, a una recomendación brindada a la empresa cuando no se hubieran detectado incumplimientos, incluyendo quizás aspectos que el inspector hubiera identificado, o sobre los que haya ofrecido información o consejo para un mejor cumplimiento. En segundo lugar, el inspector puede emitir una intimación o notificación de mejora cuando exista una infracción de la ley y, considerando ciertas circunstancias, optara por conceder un plazo para su subsanación. En tercer lugar, el acta reflejará la suspensión temporal de trabajos o tareas cuando el inspector haya detectado un incumplimiento que genera una situación de riesgo grave e inminente para la integridad de los trabajadores. Y, por último, el acta se referirá a la imposición de una sanción administrativa o el inicio de un proceso judicial.

En relación a las posibles nulidades que pudiesen ocurrir debido a errores a la hora de labrar el acta, los inspectores deberán tener presente lo siguiente:

- Las actas deben ser legibles.
- El tiempo transcurrido entre la apertura y el cierre del acta debe ser mayor que el plazo otorgado al empleador para cumplir con la intimación previa exigida por la infracción de obstrucción.
- Se debe efectuar una correcta identificación de el/la obstructor/a: sexo, condición (empleador, dueño del terreno, representante sindical), etc.

El contenido del acta varía de un órgano de inspección a otro, dependiendo de su mandato, del propósito de la visita de inspección y de otros factores. Sin embargo hay puntos básicos comunes que, en la Argentina, la Ley N° 18.695 fija para el procedimiento de aplicación de sanciones por infracciones a las normas de ordenamiento y regulación de la prestación de trabajo. En su Artículo 3, detalla que el **acta debe contener** la siguiente información:

- Lugar, día y hora en que se efectúa la verificación.
- Identidad del infractor.
- Descripción del hecho verificado como infracción, refiriéndolo a la norma infringida.
- Indicación de las personas que se hallen presentes en el acto y del carácter que invocan.
- Firma del inspector actuante.
- Otros contenidos accesorios.

Veamos cada uno con cuidado.

7.2.1. Lugar, día y hora en que se efectúa la verificación

Se refiere a la localización espacio-temporal del acto inspector. Según las características de la inspección, sin embargo, la ubicación espacial no siempre refiere a un domicilio determinado por calle y número. A continuación listamos distintas situaciones y cómo se determina el lugar de la inspección:

- En establecimientos comerciales, locales y oficinas, se detalla la dirección: calle y número, o intersección de calles.
- En inspecciones desarrolladas en la vía pública: intersección de calles y altura (por ejemplo, “Lavalle, esquina Corrientes”).
- En lugares públicos, puede determinarse mediante el nombre del lugar y su dirección (por ejemplo: “Terminal Salta, H. Yrigoyen 339” o, en el caso de un local, “Abasto Shopping, Corrientes 3247, Local 345”).
- En el caso de inspecciones en vehículos, se determina como lugar de la inspección aquél en el que se detiene el vehículo; calle o ruta y número o km, o intersección, y se complementa con el dominio del mismo (patente) y número de interno (si se trata, por ejemplo, de un transporte de pasajeros perteneciente a una empresa).
- En el caso de inspecciones desarrolladas en zona agrícola o de difícil acceso, se recomienda incorporar la geolocalización del establecimiento.

7.2.2. Identidad del infractor

La necesidad de identificar al sujeto que el inspector señala como responsable de la comisión de una infracción administrativa tiene especial trascendencia, ya que será, en términos jurídicos, el causante del sumario a iniciarse.

En inspección del trabajo, el infractor normalmente es el empleador de los trabajadores afectados. Para una correcta individualización deberá consignarse el nombre completo (personas humanas) o razón social (personas jurídicas), la CUIT y, de disponerse, el domicilio real o legal.

En caso de fiscalizar un establecimiento con más de un empleador, habrán de labrarse tantas actas como empleadores haya.

Ahora bien, si este requisito no puede ser determinado en el momento de labrar el acta, puede ser cumplimentado con posterioridad, mientras se deje debida constancia: “No se brindan datos para individualizar al empleador de los trabajadores afectados. El establecimiento queda sujeto a inspección”. En sede administrativa, se pueden iniciar distintas acciones de investigación que permitan identificar al empleador. Enumeramos a continuación algunas de las más comunes:

- Inspecciones complementarias en el establecimiento.
- Análisis de las bases de datos que contengan inspecciones históricas, con el fin de determinar si de dicha información puede concluirse quién es el empleador. Pedidos de informes a organismos estatales.
- Requerimientos de información a los titulares de los terrenos donde se realizó la inspección, a los fines de que identifiquen al titular de la explotación comercial que se desarrolla en su propiedad, bajo apercibimiento de infraccionarlos por obstrucción a la labor inspectora si se negaran a brindar la información solicitada.

Puede tomarse cualquiera de estas medidas, u otras dentro de las facultades asignadas al inspector del trabajo (ver Artículos 7° del REGESIL, y 32 de la Ley 25.877), que permitan identificar de forma correcta al infractor.

7.2.3. Descripción del hecho verificado como infracción, refiriéndolo a la norma infringida

Toda infracción administrativa consiste en la realización por parte de un sujeto responsable de una conducta que está prohibida, o bien que es distinta de la que estaba mandado a hacer. Estos hechos, al ser constatados por el inspector, deben ser plasmados en el acta, para que a partir de ellos se pueda evaluar si son constitutivos o no de determinada infracción. En este sentido entonces, este es el requisito que marca los términos de la acusación, en tanto exige la descripción de lo verificado y el juicio lógico de subsunción de lo descrito como vulnerando una determinada norma.

Además, en el acta deben quedar registrados no solo los hechos relevantes a efectos de la tipificación de la infracción sino también aquellos que pudieran tener trascendencia en la graduación de la sanción.

Elementos a tener en cuenta al redactar este punto del acta:

- Determinar los hechos constatados.
- Exponer o relatar los hechos.
- Detallar dónde y cómo se obtuvo la información (observación, documentación, testimonio, etc.).
- Evitar expresiones vagas, genéricas o ambiguas.
- Especificar la infracción que se imputa.
- Citar la norma sustantiva incumplida por la acción u omisión que se acaba de constatar.

7.2.4. Indicación de las personas que se hallen presentes en el acto y del carácter que invocan

Este punto hace referencia a la persona que recibe y atiende la inspección en nombre del empleador y, a su vez, a cualquier otra que acompañe a los inspectores (delegados gremiales, personal de fuerzas de seguridad, funcionarios de otros organismos, etc.). Se debe indicar el nombre completo, el cargo y la representación invocada.

7.2.5. Firma del inspector actuante

Es el elemento esencial que otorga validez al acta.

7.2.6. Otros contenidos accesorios

- Actividad. La actividad del empleador imputado es de utilidad para, en ciertos casos, determinar la competencia federal, o bien la normativa aplicable (estatutos y convenios colectivos).

- Trabajadores afectados. El registro en el acta de los trabajadores afectados por la infracción puede hacerse de las siguientes maneras:
 - a) Individualizándolos por nombre, apellido y DNI; o bien utilizando además las siguientes expresiones:
 - b) “los trabajadores identificados con los números ## y # en las planillas de relevamiento correspondientes al Acta de Inspección N° ####, en un total de ## trabajadores”;
 - c) “la totalidad de los trabajadores relevados mediante Acta de Inspección N° ####, en un total de ## trabajadores”;
 - d) “los trabajadores identificados con una X en la planilla presentada por el requerido, en un total de # trabajadores”;
 - e) “la totalidad de los trabajadores según la planilla presentada por el requerido, en un total de ## trabajadores”; etc.

En todos los casos hay que detallar cuántos trabajadores son y dónde están, además de la ya mencionada identificación con nombre, apellido y DNI/CUIL.

Finalmente, debemos mejorar esta información con una serie de ítems, tales como los que se presentan a continuación.

Ejemplo del contenido del acta de una visita de inspección

Información general sobre la empresa

- Razón social, condición jurídica (compañía, sociedad) y relación con otras entidades y compañías (por ejemplo, filiales).
- Ubicación y domicilio.
- Naturaleza y descripción del negocio.
- Persona de contacto y números de teléfono y fax.
- Número de empleados (desagregados por sexo, edad y categorías de empleo).
- Procesos especiales (por ejemplo, uso de productos químicos) o condiciones especiales (de alto riesgo, peligrosas).
- Convenios colectivos aplicables.

Condiciones de trabajo

- Horas de trabajo y horas extraordinarias trabajadas (de ser pertinente).
- Salarios mínimos y asignaciones pagadas.
- Períodos de descanso semanal y vacaciones.
- Otros requisitos legales de las condiciones de empleo.

- Condiciones de seguridad y salud.
- Servicios médicos y sociales.
- Estado general de limpieza del local.
- Calificación de la empresa en función de los peligros del trabajo.
- Calificación de la capacidad y disposición de la gerencia para, por lo menos, mantener y, de ser posible, mejorar las condiciones laborales existentes.

Relaciones laborales

- Existencia o no de un sindicato.
- Se aplica o no un convenio colectivo.
- Número y función de los representantes de los trabajadores.
- Existencia o no de un comité consultor en funciones, como un comité de empresa, un comité de los trabajadores o un comité de SST.

Detalles de la inspección

- Naturaleza de la inspección (de rutina, especial, de seguimiento, etc.).
- Naturaleza de todas las infracciones.
- Áreas que merecen atención prioritaria.
- Medidas que se tomarán en cada área prioritaria.

Cualquier otra información o datos que se consideren útiles.

Directrices para una comunicación escrita eficaz³⁴

- **Conozca a su lector** ¿Quiénes leerán el acta? ¿Qué saben ellos acerca del problema? *¿Qué necesitan saber?*
- **Estilo** ¿Cuál es la mejor manera de presentar la información para que puedan tomar una decisión informada?
- **Use un lenguaje sencillo.** El uso de palabras rebuscadas o técnicas solo hará que su mensaje sea confuso.

34. Learning Guide *Contribute to the implementation of strategies to control OHS risks*, Estado de Australia Occidental, 2009.

- **El acta debe ser concisa pero informativa.** El tamaño del acta no determina su valor. Cuanto más verbosa sea, mayores serán las probabilidades de que su mensaje se pierda o resulte poco claro.
- **No use oraciones largas y sin dilación.** Si una oración tiene más de 17 palabras, procure expresar lo mismo de modo diferente.
- **Presente únicamente los hechos.** No use lenguaje emotivo. Indique cuáles han sido sus fuentes con respecto a los hechos.

Asegúrese de que sus recomendaciones y las medidas sobre las que el lector del acta deba tomar una decisión estén expresadas con claridad. No deje que el lector tenga que adivinar lo que usted quiere que haga.

8. RESUMEN

Los inspectores del trabajo como representantes del Estado cumplen una función clave en la promoción del cumplimiento de la legislación laboral, en tanto aconsejan y exigen el cumplimiento de la ley. Sin visitas de inspección eficientes, la ley sería letra muerta y la protección de los trabajadores sería una ilusión. La eficiencia y la calidad de las visitas de inspección dependen de varios factores que se deben planificar y tipificar cuidadosamente, además de la formación adecuada que los inspectores deben poseer.

También es importante considerar que las visitas de inspección representan el punto de contacto principal y cotidiano entre la inspección de trabajo, los empleadores y los trabajadores. Si bien debe haber cooperación y colaboración entre la inspección del trabajo y los actores sociales en el ámbito nacional, también debe existir al nivel de la empresa o lugar de trabajo, que es donde se materializa en la práctica la confianza que los empleadores y los trabajadores tienen en el servicio de inspección.

Las visitas de inspección bien ejecutadas siguen un procedimiento establecido, basado en una política de inspección y en la competencia de los inspectores en algunas técnicas elementales de comunicación, interrogación y observación, que son la clave del éxito de las visitas. Durante las visitas, los inspectores deberán ejercer su propio criterio para juzgar si se está acatando la ley y si la empresa es capaz de cumplir con sus obligaciones cotidianas después de que el inspector se haya retirado. El acta posterior y las visitas de seguimiento también son aspectos importantes

que hay que considerar, sobre todo en la medida en que toman como punto de partida los avances logrados en las visitas anteriores. También es preciso que se hayan establecido algunas directrices operacionales, más allá de la importancia que tienen las competencias de los inspectores en la toma de decisiones y en la elaboración de informes.

Los inspectores cuentan con la facultad de suspender las tareas, y éste es un aspecto que debe resaltarse, dado que a través de esta facultad el Estado asegura la integridad psicofísica de los trabajadores. Asimismo, es fundamental que los inspectores hayan recibido una buena formación para llevar a cabo las visitas de inspección, de modo que tengan los conocimientos jurídicos y técnicos necesarios, y también las capacidades de comunicación para obtener el máximo provecho de las visitas.

Si bien los procedimientos detallados de la inspección varían de un país a otro, hay algunos principios generales que se aplican a todas las visitas de inspección, así como enfoques comunes sobre cómo planificar y ejecutar dichas visitas. Este módulo trata sobre estos principios y enfoques comunes, analiza facultades específicas de los inspectores en Argentina, y brinda algunos ejemplos prácticos.

Por otra parte, también recorre los aspectos de una política de Estado: el combate contra el trabajo no registrado a través del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), llevado adelante por el ministerio.

Finalmente es relevante mencionar que el presente documento busca contribuir a la formación de inspectores (en todo el proceso de inspección) y de las autoridades que los supervisan y apoyan en todo el territorio argentino.

9. BIBLIOGRAFÍA Y LECTURAS RECOMENDADAS

Libros, publicaciones e informes

- Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo – AIIT. 2008. *Código global de integridad de la inspección de trabajo*, Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo. Disponible en http://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_89/pdfs/30.pdf [Consultado: 25-feb-2022].
- Gobierno de Irlanda. 2006. *National Social Partnership Agreement, Towards 2016*. https://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/Pdf%20files/Towards2016PartnershipAgreement.pdf [Consultado: 25-feb-2022].

- Gobierno del Estado de Australia Occidental. 2009. *Learning Guide “Contribute to the implementation of strategies to control OHS risks”*.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1996. *Enciclopedia de salud y seguridad en el trabajo Capítulo 57: Inspección en el lugar de trabajo y aplicación normativa*. Disponible en https://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS_162039/lang--es/index.htm [Consultado: 25-feb-2022].
- —.1998. *Conducting Labour Inspection visits: A practical guide*, OIT, Ginebra. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/resourcelist/wcms_111334.pdf [Consultado: 25-feb-2022].
- —.2006. *Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo*, Consejo de Administración de la OIT, Ginebra. Disponible en <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf> [Consultado: 25-feb-2022].
- —.2006b. *Estudio general relativo a los convenios y las recomendaciones sobre la inspección del trabajo, Informe III (Parte 1B)*, Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, junio de 2006. Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf> [Consultado: 25-feb-2022].
- —.2016. *Recopilación y utilización de estadísticas sobre inspección del trabajo: Una guía breve*. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_541310.pdf [Consultado: 25-feb-2022].
- —.2017. *Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados*. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°2. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_614905.pdf [Consultado: 25-feb-2022].
- Pera Verdaguer, Francisco. 1960. *Jurisprudencia administrativa y fiscal*, Barcelona, p. 19.
- Rice, A. (editor). 2006. *A Tool Kit for Labour Inspectors: A training and operations manual*, OIT, Ginebra. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/instructionalmaterial/wcms_110153.pdf [Consultado: 25-feb-2022].
- Richotfen, von W.2002. *Labour Inspection: A guide to the profession*. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_108665.pdf [Consultado: 25-feb-2022].
- Rivero Ortega, Ricardo. 2000. *El Estado Vigilante. Consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la administración*, Editorial Tecnos, Madrid, p.86.
- United States Agency for International Development. 2007. *A Guide to Organizing and Conducting Labor Inspections in the Republic of Armenia*. Disponible en https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADQ006.pdf [Consultado: 25-feb-2022].

Normativa nacional e internacional

- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081 [Consultado: 25-feb-2022].
- Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C129 [Consultado: 25-feb-2022].
- Constitución de la Nación Argentina. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm> [Consultado: 25-feb-2022].
- MTEySS, Instructivo de trabajo ST-DIT-SSF-03. (*Instructivo Elaborar y Actualizar Planificación de Objetivos a Inspeccionar*). Recuperado de <http://intranet/gestioncalidad/FTNR/Nav/1/InstructivosDeTrabajo.aspx>. Observación: el acceso a este material es restringido. [Consultado: 8-mar-2022].
- Ley N° 18.695 (Procedimiento de comprobación y juzgamiento de las infracciones laborales). Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37919/texact.htm> [Consultado: 25-feb-2022].
- Ley N° 19.549 (Ley Nacional de Procedimientos Administrativos). Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/22363/texact.htm> [Consultado: 25-feb-2022].
- Ley N° 24.156 (Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional). Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm> [Consultado: 25-feb-2022].
- Ley N° 25.212 (Pacto Federal del Trabajo). Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61876/texact.htm> [Consultado: 25-feb-2022].
- Ley N° 25.877 (Ley de Ordenamiento del Régimen Laboral). Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=93595> [Consultado: 25-feb-2022].
- Ley Provincia de Buenos Aires N° 10.149. Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10149.html> [Consultado: 25-feb-2022].
- Resolución MTEySS N° 17/2017. Protocolo General de Funcionamiento de Dispositivos de Filmación en Materia de Fiscalización Laboral (sin publicar a la fecha de esta edición).
- MTEySS, *Manual de Procedimientos de Trabajo No Registrado*. Recuperado de <http://intranet-old.trabajo.gob.ar/gestioncalidad/FTNR/Nav/1/InstructivosDeTrabajo.aspx> Observación: el acceso a este material es restringido [Consultado: 8-mar-2022].
- Resolución MTEySS N° 655/05. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/108952/texact.htm> [Consultado: 25-feb-2022].
- Resolución MTEySS N° 931/13. *Manual de Procedimientos de Fiscalización de Trabajo No Registrado* (no publicada).
- Convenio Colectivo de Trabajo N° 40/89. Disponible en <https://camioneros-ba.org.ar/images/joomlart/demo/documentos/convenio-enero2016.pdf> [Consultado: 25-feb-2022].
- DNU 801/2018. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=87AAF75769D93D4B390B8069B408FCA4?id=314078> [Consultado: 25-feb-2022].



EJERCICIO 1

TÍTULO	Cuestionario de inspección
OBJETIVO	Fortalecer la comprensión de los participantes acerca de los diferentes aspectos tratados en el módulo.
TAREAS	De manera individual, cada participante contestará las preguntas del cuadro adjunto.
TIEMPO	• 30'



EJERCICIO 1 / PREGUNTAS

- 1. ¿Cuáles son los principios generales que rigen para el procedimiento de inspección? Desarrolle brevemente.**

- 2. Identifique las fases del procedimiento de inspección en la Argentina.**

- 3. ¿Qué es un modelo de inspección proactivo? Ejemplifique.**

4. ¿En qué consiste la Resolución núm. 931?

5. Formas por las que se activa el procedimiento de inspección.

6. ¿Qué sucede cuando una denuncia cuenta con todos los datos básicos menos la dirección a inspeccionar?

7. ¿Qué se entiende por Orden de Inspección?

8. ¿En qué consisten las visitas de seguimiento? Ejemplifique.

9. ¿Con qué equipos cuentan los inspectores del ministerio?

10. ¿Cuáles son las desventajas de las visitas anunciadas? ¿Son utilizadas en el ministerio? Ejemplifique.



EJERCICIO 2

TÍTULO	Verdadero o Falso
OBJETIVO	Verificar si los participantes han comprendido el material de estudio.
TAREAS	De manera individual, cada participante identificará como verdadera o como falsa cada afirmación del cuadro adjunto y justificará su respuesta.
TIEMPO	• 15'



EJERCICIO 2 / CUADRO

AFIRMACIONES	VERDADERO O FALSO / JUSTIFICACIÓN
1. El modelo de inspección del trabajo del ministerio en Argentina es predominantemente reactivo, en tanto el mayor porcentaje de actuaciones inspectoras obedecen a denuncias.	Verdadero ☐ Falso ☐
2. En relación con el procedimiento, la Resolución 931-2013 del MTEySS considera solo la Ley N° 24.156 (Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional).	Verdadero ☐ Falso ☐
3. El ministerio brinda la posibilidad de efectuar denuncias por medio de: • Líneas telefónicas rotativas (0800-666-4100). • Correo electrónico (denuncias@trabajo.gob.ar). • De forma presencial en la sede central o en las delegaciones regionales.	Verdadero ☐ Falso ☐
4. Si el ministerio recibe una denuncia vinculada a SST, se debe realizar la inspección a pesar de no contar con las competencias propias de dicha fiscalización.	Verdadero ☐ Falso ☐

AFIRMACIONES	VERDADERO O FALSO / JUSTIFICACIÓN
5. Solo los trabajadores afectados pueden presentar denuncias ante el ministerio por incumplimiento de derechos laborales.	Verdadero ☐ Falso ☐
6. La Orden de Inspección debe incluir: • Domicilio a inspeccionar, calle y número. • Fecha tentativa en la cual será realizada la inspección. • Cantidad de inspectores necesarios para realizar la inspección. • Nombre del inspector o los inspectores que han de realizar la inspección. • Vehículos necesarios.	Verdadero ☐ Falso ☐
7. Las Órdenes de Trabajo están reguladas en el <i>Manual de procedimientos de fiscalización del trabajo no registrado</i> y en el Instructivo de trabajo ST-DIT-SSF-03 (Instructivo Elaborar y Actualizar Planificación de Objetivos a Inspeccionar).	Verdadero ☐ Falso ☐
8. Las Órdenes de Trabajo asignan un objetivo al inspector, lo que limita las materias a controlar por parte del inspector.	Verdadero ☐ Falso ☐

AFIRMACIONES	VERDADERO O FALSO / JUSTIFICACIÓN
9. Las visitas de inspección pueden ser: • Visitas de rutina • Visitas de seguimiento • Visitas reactivas • Visitas especiales • Visitas relámpago	Verdadero ☐ Falso ☐
10. El inspector del trabajo no necesita documentación de apoyo.	Verdadero ☐ Falso ☐



EJERCICIO 3

TÍTULO	Selección de medidas apropiadas de control
OBJETIVOS	• Determinar cuáles son las medidas de control más apropiadas que se deberían tomar en los dos casos resumidos en sendos cuadros adjuntos. • Determinar hasta qué punto es posible ejercer la facultad discrecional de los funcionarios de control y lograr a la vez coherencia en la actuación de los servicios de inspección en situaciones específicas.
TAREAS	Dentro del grupo de trabajo: • Elegir un portavoz para que presente los puntos de vista del grupo. • Discutir cuál sería la opción de control que -de acuerdo a la legislación de su país o a los procedimientos internos del organismo de inspección- se le pediría adoptar a un inspector en los casos expuestos en sendos cuadros adjuntos. • Discutir cuál sería la opción de control que el inspector debería adoptar en los casos que aparecen en los cuadros. Justificar su decisión. • Si considera necesario el labrado de un acta de infracción, redáctela.
TIEMPO	• Los grupos tendrán 30' para sus deliberaciones. Vencido el plazo, cada portavoz tendrá 5' para presentar las conclusiones de su grupo.



EJERCICIO 3 / CASO 1

Usted (inspector del trabajo y de la seguridad social) visita una fábrica de prendas de vestir porque ha recibido una denuncia de que están empleando a trabajadoras sin el debido registro. Durante su visita, usted encuentra a tres trabajadoras que están realizando sus tareas en el establecimiento y no se encuentran debidamente registradas. Por otra parte, encuentra evidencia durante la inspección de que existe falta de pago de haberes para una parte del personal, y ya ha transcurrido el plazo estipulado por ley para el pago de los mismos.



Los inspectores del trabajo visitaron un restaurante en respuesta a una denuncia sobre el horario de trabajo. Había quince empleados. Los inspectores entrevistaron a cinco empleados de acuerdo con su manual de operaciones y encontraron que el empleador no había concedido a tres de ellos ningún feriado obligatorio durante los tres primeros meses de empleo. Esto viola las disposiciones legales que estipulan que se debe permitir a todos los empleados no trabajar en los feriados obligatorios. El empleador manifestó que la política del restaurante no contemplaba otorgar feriados obligatorios a los empleados que tuviesen menos de tres meses de servicio. Señaló que se informó a los empleados sobre esta política antes de que firmaran su contrato.



ANEXO

RECOMENDACIONES PARA CONDUCIR ENTREVISTAS

Estructura

Por lo general, las entrevistas deben tener una estructura similar:

1. **Identificación.** Tenemos que decirle al entrevistado quiénes somos y qué estamos haciendo. Los primeros minutos son muy importantes, ya que fijan el tono de toda la entrevista. Si creamos una buena impresión desde el comienzo, se hará más fácil recopilar la información. Debemos explicar por qué necesitamos hacer la entrevista y tranquilizar a los entrevistados, diciéndoles que ésta es confidencial (si normativamente lo es).
2. **Empatía.** Tratemos de crear un ambiente de aprecio mutuo. Es importante establecer confianza, generando una charla amistosa si es apropiado. Es importante apoyar al entrevistado para ganarnos su cooperación.
3. **Preguntas.** Lo más frecuentemente posible, las preguntas se harán de una manera conversacional, usando términos que el entrevistado conozca, lo cual también implica empatía. Preguntar es un proceso que consta de 4 pasos:
 - Hacer la pregunta
 - Recibir la respuesta
 - Evaluar la respuesta (si es verdadera y/o coherente)
 - Grabar o registrar la respuesta (en algunas ocasiones, los inspectores podrán tomar notas durante la entrevista y en otras no, porque el entrevistado podría sentirse incómodo).

Se recomienda comenzar con preguntas generales, e ir hacia otras más específicas. Nuestras preguntas deben:

- Ser simples.
 - Ser claras.
 - Estar expresadas positivamente (evitar las preguntas negativas tales como “¿Usted no ha...?”).
 - Ser hechas una a una.
 - Necesitar solamente de una respuesta.
4. **Cierre.** Podemos resumir las respuestas, asegurarnos de ese modo que hemos entendido correctamente, y terminar siempre agradeciéndoles a los entrevistados por su tiempo y colaboración.

Existen diversos **tipos de preguntas** que podemos utilizar al entrevistar, los cuales sirven para diversos propósitos y se usan con diversas técnicas de entrevista. Lo importante al preparar la entrevista es pensar preguntas que revelen la información que buscamos.

- **Preguntas cerradas.** Este tipo de preguntas puede recibir solamente respuestas muy cortas y basadas en hechos. Tienden a ser fáciles de contestar. Pueden requerir de un “sí” o de un “no” como respuesta, de una opción en un listado (“¿Usted llegó a trabajar en su coche o en colectivo?”), o se pueden hacer para conseguir una información específica (“¿Qué edad tiene usted?”). Las preguntas cerradas son buenas para establecer los hechos informativos básicos.
- **Preguntas abiertas.** Éstas aceptan respuestas más largas. Comienzan generalmente con “qué”, “por qué”, “cómo”, “describa”, “cuénteme”, etc. Por ejemplo: “¿Qué pasó?” “¿Cómo reaccionó el resto de la gente?” “Describa lo que usted vio”.
- **Preguntas conducentes.** A menudo, sugieren una respuesta deseada o llevan a quienes responden hacia una dirección de respuesta. Con estas preguntas es probable que no se obtengan respuestas equilibradas y objetivas. Es el caso de preguntas como: “¿Usted piensa que este supervisor es respetuoso?” Puede conducir al entrevistado a responder que probablemente el supervisor no lo es, mientras que si se reformula la pregunta y decimos “¿Cómo es trabajar con este supervisor?” no estaremos emitiendo ningún juicio ni induciéndolo. Evitemos las preguntas conducentes porque los entrevistados pueden darnos la respuesta que piensan que deseamos escuchar, sin importar si se condice con la realidad.
- **Preguntas embudo.** Esta técnica consiste en hacer una serie de preguntas que se van haciendo cada vez más específicas. Se parte con preguntas muy generales, y se concluye con preguntas cerradas, por ejemplo: “Cuénteme sobre el lunes pasado. ¿Qué vio esa mañana en la fábrica? ¿Había muchos trabajadores? ¿Su supervisor vio todo también?” Hacer preguntas embudo puede ayudar a conocer más detalles sobre una determinada situación.
- **Preguntas retóricas.** Generalmente, éstas no requieren respuesta. Se pueden utilizar para provocar pensamientos, o romper el hielo, por ejemplo, “¿Quién no quiere un aumento?”

Durante las entrevistas, el inspector debe:

- Escuchar con atención.
- Prestar atención a todos los aspectos de la comunicación (elementos verbales y no verbales).
- Demostrar interés por la otra persona.
- Poner la máxima atención.
- Mantenerse enfocado.
- Permanecer neutro y no emitir juicios.
- Elegir palabras que le sean familiares al entrevistado.
- Crear un ambiente de apoyo.
- Ser respetuoso.

- No guiar las respuestas.
- Clarificar las respuestas de ser necesario.
- Ser cortés y profesional.
- Ser delicado.
- Tomarse un tiempo para que el entrevistado se sienta tranquilo.
- Ser considerado con el tiempo.

Al realizar la entrevista, debemos cerciorarnos de no:

- Interrumpir mientras los demás estén hablando.
- Comentar lo que digan antes de que hayan concluido sus ideas.
- Conversar demasiado.
- Hacer varias preguntas al mismo tiempo.
- Decir nuestra opinión.
- Utilizar lenguaje muy técnico.
- Hablar demasiado rápido.
- Contestar las preguntas que son para los entrevistados.
- Culparlos por lo que ha sucedido.
- Discutir.
- Poner presión sobre los entrevistados.
- Hacer que los entrevistados adopten una actitud hostil.
- Hacer suposiciones.

Puede que existan ocasiones en que los inspectores del trabajo tengamos que entrevistar a trabajadores que pertenecen a ciertas categorías especiales, con quienes hay que tener consideraciones especiales. Tal es el caso, por ejemplo, de los niños y los migrantes.

En general:

- Cuando el entrevistador tiene cierta similitud con el entrevistado (por ejemplo, mismo sexo, aspecto físico, dialecto, etc.), éste se siente más cómodo.
- Es más probable obtener la cooperación del entrevistado cuando una persona en quien él confía o una persona que le es familiar presenta al entrevistador.
- La confidencialidad siempre debe darse y observarse.
- Es fundamental tratar al entrevistado con respeto.
- Se debe poner especial atención a la duración, el lenguaje y el formato de la entrevista.

- A veces, es eficaz el uso de grupos focales para hablar sobre un tema particular.

Al entrevistar **niños**, tenemos que considerar que algunas preguntas no se les pueden hacer de la misma forma a todos, sino que habrá que hacer variaciones según su edad, género, historial, etc. Los niños deben ser entrevistados fuera de la vista del empleador. Podría ser mejor llevar a cabo la entrevista acompañados por un hermano o amigo de los niños para hacer que se sientan más cómodos. Es esencial que establezcamos una relación de empatía con los niños para conseguir su colaboración. Tendremos que romper el hielo con algunas actividades o juegos. Los niños se pueden cansar o aburrir en entrevistas largas, así que es preferible hacer que sean breves o realizarlas en varias sesiones. Es importante poder hacer frente a situaciones difíciles y estar capacitados para lidiar con éstas. Estas entrevistas pueden llevar a temas muy sensibles que pueden afectar al niño, quien necesitará de inmediata atención. Siempre debemos recordar, cuando entrevistemos a trabajadores infantiles, que no son los niños quienes violan la ley, sino sus empleadores.

Sobre todo, tengamos presente que:

- La seguridad del niño entrevistado es prioridad.
- Debemos ser sensibles respecto del estado emocional del niño antes, durante y después de la entrevista.
- Debemos estar totalmente conscientes de las consecuencias de nuestras preguntas.
- Debemos respetar el derecho del niño a hablar (qué se dice, cómo se dice, cuánto se dice).
- Debemos respetar el derecho del niño a no hablar.

Al entrevistar a **trabajadores migrantes** es importante considerar factores multiculturales. Para comenzar, ¿el trabajador y nosotros usamos la misma lengua para comunicarnos? Si no es el caso, necesitaremos de un intérprete. Incluso si contamos con un intérprete, es muy importante que tengamos especial cuidado con nuestra comunicación no verbal y asegurarnos de que nuestros gestos, lenguaje corporal, etc., sean apropiados para la cultura de ellos. Debemos tener presente que, en los casos en que los trabajadores migrantes no tengan todos sus papeles, estas personas pueden temer la aplicación de ciertas regulaciones migratorias locales que tendrían un impacto negativo sobre ellas.

Por otra parte, debemos ser conscientes de que en muchas ocasiones nos encontraremos ante situaciones en las que entrevistaremos a personas que se encuentran bajo estrés psicológico o emocional. Imaginemos, por ejemplo, el trauma que vive quien acaba de sufrir un accidente de trabajo. O el de los familiares o compañeros de trabajo de un trabajador fallecido en un accidente laboral. Se trata de situaciones que no solo son dramáticas sino que también dejan a las personas en una situación vulnerable: por ejemplo, tendrán miedo a represalias, a perder sus empleos, a ser discriminados, a ser víctimas de acoso, etc. Tengamos por tanto en cuenta que, además de las consideraciones específicas que ya mencionamos sobre los trabajadores infantiles y los migrantes, todas las personas que entrevistamos pueden encontrarse en estados muy sensibles que deben reconocerse y respetarse durante las entrevistas.

Otras consideraciones

- **Horario para las entrevistas.** Las entrevistas ocurren a veces en visitas anunciadas, y en otros casos, sin previo aviso. Si se anuncia la inspección, es más fácil tomar medidas antes de llegar; si no hay aviso previo, puede que la gente que necesitamos entrevistar no esté disponible. En cualquier caso, es probable que la gente se sienta amenazada por nuestra presencia. Si nos mostramos respetuosos y considerados con sus limitaciones laborales y de horario, puede que las personas reaccionen más favorablemente.
- **Lugar para las entrevistas.** Debemos contar con un lugar tranquilo en donde poder hablar. A veces, debe ser en privado para asegurarnos de que exista confidencialidad y para eliminar las posibles distracciones. En otras ocasiones, convendrá que la entrevista sea en un lugar público para hacerla más informal, y quizás eliminar otras barreras de comunicación.
- **Proximidad.** Debemos considerar siempre la distancia física que hay que mantener con las personas, y cómo las hace sentirse. No tenemos que estar demasiado cerca del entrevistado para no incomodarlo, pero tampoco demasiado lejos y dar la impresión de que no nos importa. Y además consideremos que la distancia adecuada varía de cultura a cultura.
- **Flexibilidad.** Aunque debemos llevar preparadas algunas preguntas que haremos durante la entrevista, también tenemos que permitirnos que ellas fluyan naturalmente, basándonos en la información proporcionada por el entrevistado. No debemos insistir en hacer preguntas específicas siguiendo un orden específico. De hecho, el flujo de la conversación dictará cuáles preguntas hacer y cuáles omitir, así como el orden en que conviene hacerlas. Debemos estar abiertos a las pequeñas desviaciones del tema, dado que en esas desviaciones suele revelarse información vital. Estas desviaciones, así como las revelaciones que vayamos obteniendo, pueden derivar en un reordenamiento de nuestras preguntas o en la aparición de otras nuevas. Asimismo, es posible que no lleguemos a hacer todas nuestras preguntas; a menudo, la respuesta de un entrevistado a una pregunta nos dará las respuestas a otras que habíamos pensado hacer.