



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 - Módulo 20: “Estrategias para asegurar el cumplimiento de la normativa laboral”.

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

Buenos Aires; Oficina de País de la OIT para la Argentina, (2022).

ISBN 9789220368008 (pdf web)

Esta publicación fue validada por actores clave en el marco del proyecto “Plan de formación integral para una inspección del trabajo moderna y eficiente en Argentina” (OIT-FOPECAP) El material es una adaptación parcial del programa modular de formación “Desarrollo de sistemas de inspección de trabajo modernos y eficaces”, desarrollado en conjunto por el Servicio de Administración del Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo (LABADMIN/OSH) de la OIT y el Centro Internacional de Formación de la OIT (CIF-OIT).

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 firmadas 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 escribanos a biblioteca_bue@ilo.org.

Edición: Damián Grimozzi

Diseño y diagramación: Ingrid Recchia

Impreso en Argentina

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español “o/a” para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

¿De qué trata este módulo?

Basado en la orientación y las herramientas de la OIT, la legislación nacional, y una selección de buenas prácticas de diferentes países, el presente módulo aborda las estrategias para promover y asegurar el cumplimiento de la normativa laboral. Además, correlativamente, se ocupa de los principales requisitos y condiciones para una legislación acorde y de calidad, las alternativas y pautas que deben observarse para organizar un adecuado sistema de control y de sanciones, y su debido procedimiento administrativo.

Objetivos

El propósito de este módulo es ofrecer a los participantes información sobre el diseño de estrategias, actividades y enfoques para promover y controlar el cumplimiento de la normativa laboral. Al finalizar el módulo los participantes estarán en capacidad de:

- Reconocer el papel de la calidad de la normativa laboral y su estructura legislativa como un factor importante para lograr su cumplimiento.
- Evaluar la calidad y efectividad de la legislación, y las estrategias utilizadas para maximizar su cumplimiento efectivo.
- Diseñar estrategias para mejorar la aplicación de la legislación laboral.
- Comprender el papel de los interlocutores sociales y otras organizaciones asociadas a la promoción del cumplimiento.
- Establecer cuáles son los elementos fundamentales del sistema de sanciones y algunas modalidades alternativas para asegurar el cumplimiento.
- Reconocer y describir la metodología, principios y garantías que deben ser observados en el procedimiento administrativo sancionatorio.

ÍNDICE

1. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA LABORAL	5
2. FACTORES QUE INFLUYEN EN EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA LABORAL	7
2.1. Calidad de la legislación	7
2.2. Estructura del sistema normativo	9
2.3. Difusión de la información	10
3. ESTRATEGIAS PARA EL CONTROL DEL CUMPLIMIENTO	13
3.1. Principios rectores del control	13
3.2. El caso del REPSAL en Argentina	17
3.3. Enfoques de control del cumplimiento	18
3.4. Facultad discrecional y coherencia del control	20
3.5. Algunas iniciativas para promover el cumplimiento	24
4. ESQUEMA DE SANCIONES	30
4.1. La infracción laboral y el Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales (REGESIL)	32
4.2. La Ley de Ordenamiento Laboral	
4.3. El procedimiento administrativo sancionador	
4.4. Aspectos jurídico-prácticos vinculados a la comprobación y juzgamiento de las infracciones laborales	43
4.5. El estudio del expediente. Pautas formales y sustanciales para la confección de proyectos de acto administrativo	48
5. RESUMEN	51
6. BIBLIOGRAFÍA Y LECTURAS RECOMENDADAS	52
EJERCICIO 1	54
EJERCICIO 2	56
ANEXO I	57
ANEXO II	62

1. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA LABORAL

Una de las características del Derecho del trabajo es la especial vinculación existente entre las normas y las maneras de asegurar su cumplimiento. Desde ya, esta vinculación es de relevancia en todas las ramas del Derecho; pero los derechos laborales en particular, al tener fundamentos vinculados a necesidades humanas fundamentales, tornaron imprescindible utilizar formas de garantizar su cumplimiento adicionales a las concebidas para otras ramas del Derecho. En este sentido, la inspección del trabajo tiene la específica función de controlar y asegurar el efectivo cumplimiento de la normativa laboral: para esto debe valerse de diferentes herramientas y procedimientos, y aplicar también distintos enfoques en busca de lograr su tarea.

Asimismo, a través de la inspección del trabajo, la administración entra en contacto con la realidad de las relaciones laborales y se mantiene informada a través del relevamiento que hacen los inspectores en los establecimientos fiscalizados y a través de la documentación laboral que allí se ha requerido.

Ahora bien, el cumplimiento de la normativa laboral no se garantiza únicamente con la mera existencia de la legislación y la amenaza de inspecciones y sanciones. De hecho, el cumplimiento o incumplimiento de cualquier obligación legal está determinado por una compleja interacción de factores que son en parte externos al gobierno y en parte surgen de la actuación de las autoridades reguladoras y de aplicación.

Desde la perspectiva de los destinatarios de la legislación, podemos citar las siguientes causas de incumplimiento normativo:

- Falta de comprensión de la ley
- Colapso de la creencia en la ley
- Injusticia procesal
- Costos de cumplir con la ley
- Incapacidad de los destinatarios de la legislación
- Fracaso de la persuasión
- Fracaso de la sociedad civil

Algunas entidades internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), han elaborado herramientas para la comprobación de estrategias de control focalizadas. Pero también los organismos de administración de varios países han implementado herramientas en este sentido. Por ejemplo, el Ministerio de Justicia de los Países Bajos ha elaborado una lista de once dimensiones¹ conocida como la *Tabla de Once* (T11), que es de gran

1. *The Table of Eleven. A versatile tool.* 2006. Dr. D. Ruimschotel. Expertise Centre for the Administration of Justice and Law Enforcement, Países Bajos. Disponible en: http://www.justitie.nl/images/English%20version%20versatile%20tool%20oct2006_tcm34-9098.pdf

ayuda para trazar un mapa de los puntos fuertes y débiles del control y el cumplimiento de la norma. En el mismo sentido, la T11 es una ayuda para los encargados de la formulación de políticas, los juristas que redactan la legislación, el personal ejecutivo, los que aplican la ley y los consultores, en términos de identificar y mejorar el cumplimiento² de las normas. Las once dimensiones están formuladas para lograr la más alta capacidad práctica posible en los ámbitos de creación de políticas y control del cumplimiento de la ley.

Las dimensiones T11 se dividen en dos grupos: 1) cumplimiento espontáneo y 2) control del cumplimiento. Veamos cada grupo.

Dimensiones del cumplimiento espontáneo. Respecto de un grupo objetivo dado, estas dimensiones son aquellas en que existen motivaciones decisivas del grupo objetivo para cumplir con una norma cuando no tiene lugar el control del gobierno. Son las siguientes:

- T1. Conocimiento de las reglas.** Refiere a la familiaridad del grupo objetivo con la legislación, y su claridad.
- T2. Relaciones costo-beneficio.** Son las ventajas tangibles e intangibles y las desventajas derivadas del cumplimiento o incumplimiento de las normas, expresadas en función de tiempo, dinero y esfuerzo.
- T3. Nivel de aceptación.** Se trata del grado de aceptación que el grupo objetivo tiene respecto de la política y la legislación.
- T4. El respeto de la autoridad por parte del grupo objetivo.** Es la medida en que el grupo objetivo respeta la autoridad del gobierno.
- T5. Control no oficial (control social).** Se trata del riesgo, tal como lo estima el grupo objetivo, de sanciones positivas o negativas por su comportamiento, impuestas por terceros que no sean las autoridades.

Dimensiones del control del cumplimiento. Este grupo está formado tanto por las dimensiones referidas al riesgo de ser descubiertos por un control del gobierno como por las dimensiones abarcadas por las políticas concretas de imposición de sanciones gubernamentales. La percepción de ambas influye en la conducta respecto del cumplimiento. Son las siguientes:

- T6. Riesgo de ser denunciado.** Es el riesgo, tal como lo percibe el grupo objetivo, de que se denuncie a un organismo de gobierno una infracción detectada por alguien distinto de las autoridades.
- T7. Riesgo de inspección.** Es el riesgo, tal como lo estima el grupo objetivo, de que las autoridades realicen una inspección para verificar si se han infringido las reglas.
- T8. Riesgo de detección.** Es el riesgo, tal como lo estima el grupo objetivo, de que se detecte una infracción durante una inspección realizada por las autoridades.

2. En este contexto, el término *control del cumplimiento* se refiere a cualquier actividad del gobierno destinada a fomentar el cumplimiento de la legislación.

T9. Selectividad. Es el (mayor) riesgo percibido de que se lleve a cabo una inspección y se detecte una infracción a raíz de la selección de empresas, personas, acciones o áreas que se inspeccionarán.

T10. Riesgo de sanción. Es el riesgo, tal como lo estima el grupo objetivo, de que se imponga una sanción si la inspección revela que se ha infringido una norma.

T11. Severidad de la sanción. Se trata de la severidad y naturaleza de la sanción asociada con la infracción y las desventajas adicionales de recibir sanciones.



2. FACTORES QUE INFLUYEN EN EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA LABORAL

2.1. Calidad de la legislación

Una legislación laboral bien diseñada constituye la base esencial para asegurar la protección de los derechos humanos en el mundo del trabajo.³ Apoya a los responsables de garantizar el cumplimiento en sus esfuerzos por cooperar con la ley y ofrece un marco dentro del cual los diversos actores pueden organizarse para alcanzar los resultados deseados. La legislación laboral también es vital para la economía de cualquier país y para lograr un desarrollo socioeconómico equilibrado y el bienestar de la población en su totalidad -un equilibrio delicado y difícil de lograr.

La promulgación de las leyes laborales suele ser el resultado de muchas consultas y negociaciones entre los distintos actores económicos y sociales. La experiencia demuestra que, ante la compleja red de intereses y necesidades que entran en juego, las legislaciones impuestas sin mínimos consensos de los sectores involucrados son menos eficaces que las soluciones que han sido elaboradas y perfeccionadas mediante el proceso del diálogo social, y que por lo tanto cuentan con un amplio apoyo de dichos sectores y de la sociedad en su conjunto. Por el contrario, cuando las partes interesadas no participan en su discusión y debate, el apoyo público a la norma se ve debilitado.

3. La legislación no es el único medio para promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo, aunque, por supuesto, es necesaria para establecer derechos legales y medios de reparación básicos. En muchos países, algunos asuntos laborales, incluidos algunos relativos a los derechos fundamentales, se rigen mediante acuerdos colectivos que suelen complementar la promulgación de alguna ley básica, o bien directamente suplen su ausencia. En vista de la necesidad de garantizar estos derechos fundamentales a todos los trabajadores, y el alcance limitado de los convenios colectivos en muchos países, parecería que en la mayoría de los casos es necesario contar con una protección normativa básica.

La legislación laboral debe tener un diseño coherente con el objetivo final de ser integral, esto es, debe garantizar que todos los trabajadores gocen de una adecuada protección en el lugar de trabajo, de manera equitativa. Sin embargo, ese objetivo en la realidad se va alcanzando progresivamente y a lo largo del tiempo, de modo de mejorar gradualmente el nivel de la calidad técnica y la cobertura de los trabajadores y áreas temáticas.

La legislación también debe ser clara y fácil de comprender: los destinatarios deben poder conocerla sin dificultad, los responsables deben poder cumplirla y el control de su aplicación debe ser sencillo. Por el contrario, la legislación que es oscura o entendible solo para quien posee formación jurídica tiene pocas probabilidades de ser seguida y aplicada con eficacia por parte de los responsables, e igualmente el control de su cumplimiento será difícil y falto de coherencia.

En este sentido la OIT elaboró *la Guía sobre legislación del trabajo*,⁴ basada en el principio de que la legislación laboral debe ser fácilmente accesible y comprensible para todas aquellas personas a quienes se dirige. El propósito de la *Guía* es ayudar a quienes participan en la formulación y revisión de la legislación laboral, con dos objetivos principales: a) mejorar sus técnicas de redacción y b) fortalecer el diálogo social y hacerlo más eficaz. Con esto se espera que la legislación se adapte mejor a las condiciones y circunstancias nacionales y que tome más plenamente en cuenta los principios y derechos fundamentales en el trabajo promovidos por la OIT.

Por otra parte, algunas veces las formas en que se realizan modificaciones de la legislación dificultan aún más su comprensión y tornan más inciertas las obligaciones. Todas las modificaciones deberían insertarse con claridad e integrarse a los cuerpos normativos que se enmiendan, de modo de evitar así la existencia de leyes diferentes que regulen una misma materia y que deban ser leídas e interpretadas conjuntamente para entender qué obligación se encuentra en vigencia y cuál fue modificada. De esta forma se facilitaría la codificación de leyes y reglamentos.

En este sentido, la *Guía para la redacción y formulación de leyes* de Austria incluye instrucciones detalladas sobre cómo modificar las leyes para evitar la creación de normas separadas o paralelas, que deban leerse para entender el significado de la ley original.⁵ Algunos países han establecido oficinas centrales de redacción o consejos editoriales de revisión cuya función es ayudar a formular leyes nuevas coherentes y de alta calidad.

Por último, no menos importante es la evaluación subsiguiente de los niveles de cumplimiento de la norma: esta evaluación indicará cuán eficaz ha sido la ley, y hará sobresalir cualquier debilidad que pueda obstaculizar el cumplimiento de las responsabilidades de las partes interesadas, y la eficacia de los servicios de inspección del trabajo. A partir de esta evaluación, se podrá diseñar la legislación futura de modo tal que sea más fácil de cumplir, más apropiada, pertinente y eficaz.

A modo de síntesis, una legislación de calidad deberá cumplir los siguientes requisitos:

- Estar expresada en términos claros y sin ambigüedades, de modo de hacerla comprensible para el grupo al que se dirige y minimizar así el número de interpretaciones distintas.

4. *Guía sobre legislación del trabajo*, OIT. Disponible en: <https://www.ilo.org/legacy/spanish/dialogue/ifpdial/llg/noframes/intro.htm>

5. *Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques*, Paris: OCDE 1994.

- Estar organizada con lógica y ser coherente y consecuente, tanto internamente como con respecto a otros instrumentos legales.
- Incluir disposiciones de control del cumplimiento que sean suficientes y adecuadas en lo que respecta a las facultades de los inspectores y a las sanciones que se pueden imponer.
- Poner a disposición toda la información necesaria para su cumplimiento, qué será necesario para su aplicación y cómo se podrá lograr.

2.2. Estructura del sistema normativo

Otra de las cuestiones importantes a tener en cuenta es la existencia de una adecuada estructuración del sistema normativo, de modo tal que no se preste a confusiones y no dé lugar a interpretaciones disímiles en cuanto a las facultades y competencias de las autoridades que las deben aplicar.

Sucede con frecuencia que distintas áreas y organismos del gobierno tienen competencia en ámbitos normativos que pueden superponerse, tal como ocurre por ejemplo en el ámbito de la salud en el trabajo. En estos casos, es posible que normas distintas se refieran a lo mismo y hasta se contradigan.

En otros casos, las normas se sancionan, prorrogan o enmiendan debido a presiones que surgen en determinadas coyunturas y no a raíz de un plan bien diseñado para desarrollar un corpus normativo cabal y jerárquico. Cuando eso ocurre pueden surgir problemas de competencia jurisdiccional, vacíos normativos o repeticiones en diferentes textos de normas y reglamentos que tienen un mismo objetivo pero que difieren en cuanto a la forma y no es posible ensamblarlos en un sistema legal único, funcional y jerárquico. Cuando se dan estas circunstancias, se crea confusión en las partes que tienen la responsabilidad legal, y esto causa un cierto grado de incertidumbre jurídica que dificulta el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa.

Para evitar confusiones que lleven a incertidumbre jurídica y dificulten el cumplimiento de la norma, el sistema legal debe estructurarse en forma ordenada y jerárquica, y respetar las competencias jurisdiccionales otorgadas al Estado federal y a los Estados provinciales.

Asimismo, como sabemos, las leyes necesitan en su mayoría reglamentos para garantizar su efectivo ejercicio: por todo lo antedicho, estos reglamentos deben seguir los mismos criterios, y nunca deben apartarse del espíritu de la ley. Las leyes suelen usar términos generales y amplios para describir lo que se ordena o prohíbe a la comunidad. Los reglamentos son normas jurídicas escritas al amparo de una ley y se usan para detallar su puesta en práctica.

Pero no es el Parlamento quien tiene que explicar en detalle cómo se debe cumplir con las disposiciones de una ley: en cambio, incluye en ella disposiciones que autorizan al Ejecutivo a elaborar el reglamento respectivo en una fecha posterior. Los reglamentos de ejecución son aquellos que dicta el Poder Ejecutivo, en ejercicio de sus facultades propias, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, de modo de indicar o regular los detalles necesarios para un mejor cumplimiento de las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador.⁶

6. Marienhoff, M. S., *Tratado de derecho administrativo*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1965, t. I, p. 240, con cita de Fallos 241:396.

Las facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo están presentes en la Constitución Argentina desde su origen: se prevé que solo el Presidente de la Nación tenga competencia reglamentaria para ejecutar las leyes nacionales, y cuidar de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias (art. 99, inc. 2º).

De esta manera, el ámbito propio de las reglamentaciones ejecutivas es el de las leyes que ya establecen un régimen completo y terminado, pero cuya ejecución efectiva debe ser posibilitada o facilitada por normas emanadas del Poder Ejecutivo.

Esto no significa que las leyes obligatoriamente deben reglamentarse primero: al contrario, entran en vigencia y deben ser aplicadas aun cuando el órgano administrativo no hubiera hecho uso de la competencia atribuida para reglamentarla. La vigencia de la ley no depende en principio de su reglamentación, salvo en aquellos casos especiales en que la propia ley así lo establezca. Sin perjuicio de esto, hay ocasiones en que necesariamente deben ser reglamentadas para su aplicación efectiva.

2.3. Difusión de la información

Diseñar y elaborar una legislación sólida y correctamente estructurada no es suficiente de por sí para asegurar su cumplimiento. Las autoridades gubernamentales tienen además que ser capaces de hacer que funcione en la práctica, para lo cual se requiere que diferentes áreas de gobierno y actores sociales y económicos trabajen en conjunto en busca de la aplicación de la legislación y la promoción de los derechos en el trabajo.

Esto tiene importantes repercusiones en las autoridades de control y también en las organizaciones menos coercitivas, sean tripartitas, bipartitas o independientes, encargadas de dar orientación e información con el fin de promover el cumplimiento de la ley. Los programas, campañas, conferencias y seminarios nacionales o regionales suelen ser un medio muy efectivo para difundir la información, y los inspectores del trabajo pueden cumplir un papel activo en estas iniciativas, aunque no sean sus principales impulsores.

Estas actividades pueden ser de diverso tipo: publicidad (sobre la ley y lo que exige), conferencias, talleres y seminarios, y reuniones regulares entre las principales partes interesadas, especialmente el gobierno y sus interlocutores sociales. También puede elaborarse, sobre la base de toda la experiencia recogida en estas actividades, un programa de inspección focalizado que se concentre en el control del cumplimiento de la normativa laboral.

En este sentido la OIT en sus “Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo” establece en su punto 6.1.2. el siguiente principio general:

“La actividad pública de vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral, que consiste en velar por que el mismo sea efectivo, es una de las principales responsabilidades de los inspectores del trabajo. **La mejor manera de lograrlo es combinar amplios esfuerzos de promoción del cumplimiento de la legislación, en particular el suministro de información y el asesoramiento técnico, con controles bien orientados, y el uso adecuado de sanciones y requerimientos disuasorios.**”

Cabe recordar aquí que el Consejo de Administración de la OIT, en su sesión 344 de marzo de 2022, autorizó la publicación de las “Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo”, adoptadas por una reunión de expertos el 16 de Diciembre de 2021, e instruyó a la Oficina para que sean tomadas en consideración en las labores futuras de ese ámbito.⁷

Los objetivos generales de estas iniciativas de difusión de la información son dos: a) crear conciencia sobre la ley entre la población activa en general, y b) cambiar la actitud de los empleadores y los trabajadores al respecto, de modo de crear una cultura más preventiva.

Estas iniciativas tienen una importancia mucho mayor para las empresas que no cuentan con asistencia profesional interna sobre legislación laboral, como es el caso de las pequeñas y medianas empresas (Pymes).

Asimismo, se puede ampliar el campo de aplicación de la función de asesoría. Veamos algunos ejemplos de distintos países.

En Costa Rica, una función peculiar de la inspección del trabajo es extender las funciones de asesoramiento e información mediante acciones *sui generis*: la primera consiste en impartir charlas a los alumnos de las escuelas y los centros de formación para familiarizarlos sobre sus futuras relaciones laborales y condiciones de trabajo. La segunda consiste en asesorar a las organizaciones sindicales de empleadores y de trabajadores a través de los consejos consultivos tripartitos del trabajo.⁸

Por su parte, la Autoridad Portuguesa para las Condiciones de Trabajo ha diseñado y desarrollado campañas de comunicación conjuntamente con los empleadores y los sindicatos de cada sector. Estas campañas detallan el objetivo específico de cumplimiento y el calendario requerido para alcanzarlo, y se sirven de los sitios web de los empleadores, boletines, publicaciones, circulares y carteles para llegar al público destinatario.⁹

Y, en el ámbito local, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina (MTEySS), en el marco del Plan Nacional de Trabajo Registrado (PNTR), lanzó a partir del año 2015 la campaña de difusión nacional llamada *Sí al trabajo registrado*, para la cual periódicamente se montan stands en los supermercados más importantes del país, desde donde se promociona la registración del personal de casas particulares. Los interesados que se acercan a los stands pueden informarse acerca de los beneficios de la registración de trabajadores de casas particulares, jornada laboral, escala salarial, deducciones para los empleadores en el pago del impuesto a las ganancias por los montos de retribuciones y contribuciones abonadas, entre otras consultas.

También es fundamental el trabajo que se realiza en busca de comprometer a otros actores sociales en las estrategias para promover y asegurar el cumplimiento de la normativa laboral. En este sentido las entidades sindicales, cámaras de empleadores y colegios de profesionales, entre

7. Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo, OIT, 2022: https://www.ilo.org/global/topics/labour-administration-inspection/resources-library/publications/WCMS_844169/lang--es/index.htm

8. *Revista latinoamericana de derecho social*, N° 28. Ciudad de México ene/jun 2019 versión On-line ISSN 2448-7899 versión impresa ISSN 1870-4670. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_serial&pid=1870-4670&lng=es&nrm=iso

9. Disponibles en el Anexo II de este Módulo 20.

otros, tienen un papel central en la difusión de información que promueva el cumplimiento de la normativa laboral.

Como ejemplo de este tipo de acciones podemos mencionar la jornada de difusión y concientización denominada *Así se trabaja*,¹⁰ llevada a cabo por la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), que se focaliza en la importancia de la provisión por parte del empleador y la utilización por parte del trabajador de los elementos de protección personal en obra, en el marco de su Campaña permanente en la prevención de los riesgos laborales en la industria de la construcción. El principal objetivo de dicha jornada es difundir y concientizar sobre la prevención de los riesgos en la industria de la construcción y la obligación del empleador de entregar los elementos de protección personal a los trabajadores constructores como el paso previo y fundamental a la entrada a la obra. La jornada se desarrolla en distintos puntos de la Ciudad de Buenos Aires y estaciones de trenes, donde se instalan puestos de difusión a cargo de trabajadores de la construcción y técnicos en seguridad e higiene laboral, quienes entregan folletería y otros materiales informativos referentes a esta temática, con el objeto de concientizar respecto de la importancia de generar una verdadera cultura de la prevención y el cuidado de la vida. La campaña es acompañada por afiches publicitarios en la vía pública y gigantografías temáticas.

10. Disponible en: <https://www.uocra.org/?s=Campania-de-difusion-y-concientizacion>

3. ESTRATEGIAS PARA EL CONTROL DEL CUMPLIMIENTO

3.1. Principios rectores del control

Según David Weil,¹¹ la principal misión de todos los organismos de inspección, con independencia del modelo de actuación que sigan, es hacer operativos sus recursos de la manera más eficaz posible con el fin de lograr mejoras duraderas. Para esto, las políticas de control deben regirse por cuatro factores fundamentales:

- Fijación de prioridades
- Disuasión
- Perdurabilidad
- Efectos sistémicos

Veamos cada uno con detalle.

Fijación de prioridades

Este factor se refiere fundamentalmente a la medida o frecuencia con que se inspeccionarán aquellos objetivos que infringen reiteradamente la ley y a la metodología que se usará para la selección de empresas o actividades que se van a inspeccionar.

Ordenar de peor a mejor los sectores y lugares de trabajo quizá sea el principio más sencillo y directo para gestionar los organismos de inspección en un mundo de recursos exiguos. Esta idea ya aparece, sin duda, en los procedimientos internos de actuación y en los criterios de selección de los objetivos que aplican implícitamente muchas inspecciones, pero debe pasar a ser uno de los elementos esenciales de la planificación (Weil, 2008).

Los organismos de inspección fijan prioridades en cuanto al orden de visitas a las empresas principalmente para maximizar el uso de los escasos recursos y enfocar sus esfuerzos en donde más se necesitan. El establecimiento de prioridades también mejora los índices de detección de las infracciones más graves y la probabilidad de corregirlas, con consecuencias obvias en la graduación de las sanciones aplicadas.

En este sentido, la Dirección de Programación Operativa dependiente de la Dirección Nacional de Fiscalización del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de Argentina

11. Weil, D. 2008. "Un planteamiento estratégico de la inspección del trabajo". En: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127, núm. 4, OIT: http://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/s3_weil.pdf

analiza para cada trimestre los resultados obtenidos y recomienda a cada Dirección Regional las actividades y zonas en las que deberían concentrarse las fiscalizaciones del período en cada Agencia Territorial. En base a este material, la disponibilidad de recursos y la experiencia adquirida, las Direcciones Regionales en conjunto con las Agencias Territoriales elaboran la programación detallando el número de fiscalizaciones a realizar en localidades y actividades determinadas.

En esta tarea de fijación de prioridades, también resulta de vital importancia la información que puedan presentar sindicatos y cámaras empresariales acerca de actividades y empleadores con altos índices de irregularidad. Nadie mejor que ellos para conocer las formas en que se organiza su actividad, las condiciones de trabajo imperantes, las estacionalidades y la localización de los establecimientos. Y si bien la colaboración de estos actores sociales se presenta a veces de manera informal, en algunos casos también se han celebrado convenios específicos de cooperación.

Disuasión

Este segundo factor se refiere a una percepción o cálculo que la empresa debe hacer: la probabilidad de inspección y las posibles sanciones por incumplimiento deben ser lo bastante altas como para que prefiera cumplir con la ley voluntariamente. En este cálculo, la empresa debe poder considerar el posible gasto que le supondrá el ser investigada (en la hipótesis más sencilla, la probabilidad de inspección multiplicada por las sanciones asociadas a las transgresiones) (Weil, 2008).

Las evaluaciones que realizan los organismos de inspección del trabajo suelen centrarse en los efectos directos de las inspecciones en los centros de trabajo. Sin embargo, el mayor impacto potencial de sus actividades es producto de la disuasión: la amenaza de ser inspeccionada induce cambios en las prácticas de la empresa y en su actitud frente a la ley.

Ahora bien, considerando todos los elementos, para que haya un verdadero efecto disuasorio de la inspección deben darse los siguientes supuestos:

1. Que las empresas perciban la posibilidad cierta de que puedan ser inspeccionadas.
2. Que las sanciones se apliquen con celeridad y guarden relación con la gravedad de la infracción cometida y la capacidad económica de la empresa infraccionada.
3. Cuando las multas impuestas no sean abonadas voluntariamente por los infractores, debe haber una acción judicial rápida y efectiva para exigir su pago.

Como sabemos, el principal problema al que se enfrentan los organismos de inspección del trabajo proviene de la escasez de recursos. En el estudio al respecto presentado al Consejo de Administración de la OIT en 2006 se decía: “Preocupa en general que los servicios de inspección del trabajo de muchos países no puedan desempeñar sus funciones y cometido. A menudo estos servicios carecen del personal y los equipos necesarios o no reciben una formación y remuneración adecuadas”.¹² Asimismo, la OIT recomienda que haya un inspector por cada 10.000 trabajadores en las economías

12. OIT. 2006. “Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo”. Informe de la Comisión de Empleo y Política Social a la 297.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT. Documento GB.297/ESP/3. Ginebra.

de mercado desarrolladas, uno por cada 20.000 en las economías en transición y uno por cada 40.000 en los países menos desarrollados. Sin embargo, de las comparaciones entre países se desprende que la cifra de inspectores es irrisoria frente al volumen total de la población activa mundial.

Finalmente, entre las múltiples maneras en que las inspecciones del trabajo procuran promover la disuasión podemos mencionar dos muy habituales y efectivas: la amplia difusión a casos judiciales y la publicación de artículos en la prensa especializada.

Perdurabilidad

La inspección y las medidas de control tienen una mayor sostenibilidad si conducen a un cumplimiento duradero y, más en general, a la adopción de medidas acordes con los objetivos generales de la legislación laboral. Dicho de otro modo, las intervenciones y las correspondientes medidas de control realizadas por la autoridad administrativa en el pasado deberían producir un cumplimiento sostenido de la ley a largo plazo.

Los inspectores laborales a menudo observan que muchas empresas reinciden en sus infracciones, es decir, un elevado número de los empleadores que han incumplido alguna vez la ley tiende a hacerlo de nuevo. La reincidencia es la contracara de la perdurabilidad: da una medida de si las intervenciones realizadas en el pasado producen un cumplimiento sostenido de la ley a largo plazo (Weil, 2008).

La perdurabilidad es un factor relevante tanto para analizar el efecto directo de las inspecciones (por ejemplo, determinar si la inspección consiguió que el empleador continuara cumpliendo la normativa tras la fiscalización) como para valorar el impacto de la disuasión (por ejemplo, determinar si la amenaza de una inspección es un factor preponderante y sostenido para que las empresas se preocupen en continuar cumpliendo con la normativa laboral).

El Concordato de aplicación (Reino Unido)¹³

El Concordato de aplicación de la ley fomenta la cooperación entre los encargados de hacer cumplir la ley y las empresas, y establece seis principios de buen control para ayudar a los encargados a lograr el cumplimiento voluntario.

- i. **Estándares.** Fijar estándares claros para el nivel de servicio y desempeño que el público y los empresarios pueden esperar recibir.
- ii. **Apertura.** Proporcionar información clara y franca en lenguaje sencillo.
- iii. **Utilidad.** Ayudar a las empresas con asesoramiento y apoyo para el cumplimiento.
- iv. **Quejas.** Establecer un procedimiento de presentación de quejas claro y al alcance de todos.

13. The Enforcement Concordat: Good practice guide for England and Wales. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/303986/enforce.pdf

- v. **Proporcionalidad.** Velar por que las medidas de control del cumplimiento sean proporcionales a los riesgos presentes, y que no causen gastos innecesarios, sobre todo para las empresas pequeñas.
- vi. **Coherencia.** Velar por prácticas de control del cumplimiento coherentes.

Efectos sistémicos

Con frecuencia, el foco de interés de la inspección laboral son los lugares de trabajo tomados en forma individual, de modo que el control del cumplimiento de la normativa tiene poco efecto en la conducta empresarial en general. Sin embargo, si se aplican ciertas pautas, las medidas de control y sanción pueden tener un impacto disuasorio que vaya mucho más allá de la propia empresa y afecte las actitudes y conductas de todo un sector o incluso de una región o todo un país. En este sentido, las medidas de control pueden tener los siguientes efectos sistémicos en el cumplimiento de la normativa:¹⁴

- Efecto directo en las empresas sancionadas, de manera de motivarlas a mejorar las condiciones generales de trabajo.
- Conciencia en otras empresas sobre las normas y los estándares que deben cumplir y el reconocimiento de que no los cumplen.
- Ampliación del efecto disuasorio de los controles a partir de aumentar la percepción por parte de otras empresas de las posibilidades de inspección, detección y sanción de los incumplimientos laborales.

Los organismos de inspección del trabajo deben encontrar la forma de influir en la conducta de todos los empleadores que no llegan a inspeccionar directamente. Como ya mencionamos, la más amplia difusión sobre las sanciones posibles y la publicidad de sucesos graves, procesos judiciales, etc. (además del nombre de los infractores) pueden contribuir a este cambio sistémico. Identificar a quienes han sido declarados culpables de infracciones se conoce como *nombrar y avergonzar*. El nivel y tipo de publicidad es importante, en particular porque destaca la relevancia de la información sobre las sanciones para aquellos en quienes desea influir la autoridad de control.

En los Emiratos Árabes Unidos, el sistema de protección de los salarios creado por el Ministerio de Trabajo conecta bancos y agentes autorizados para pagar a los trabajadores según la nómina que posee de dicho Ministerio.¹⁵ Si los empleadores dejan de pagar puntualmente a sus trabajadores o les pagan menos de lo debido, no podrán obtener más permisos de trabajo. Como

14. "An evidence based evaluation of how best to secure compliance with health and safety law", HSE Research Report 334 (2005). Disponible en: <http://www.hse.gov.uk/research/rrpdf/rr519.pdf>

15. 2016. Wage Protection System, United Arab Emirates, Servicio de Migraciones Laborales, Base de datos sobre buenas prácticas, última actualización de 18 de julio de 2016. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/migpractice/docs/351/MoL_UAE_Guidelines_WPS.pdf

los migrantes representan una gran parte de la fuerza de trabajo, la amenaza que supone perder el acceso a los permisos de trabajo es un gran incentivo para el cumplimiento.

En cuanto a la estrategia de publicar la identidad de los infractores con el objetivo de reforzar el aspecto punitivo de las sanciones, es el caso de Dinamarca, España y Portugal, donde, en caso de reincidencia o de violación grave, la sanción puede incluir el requisito de publicar la identidad del infractor, ya sea el empleador o la empresa. En Irlanda, las autoridades laborales están facultadas por ley a publicar los nombres de las empresas y de los empleadores condenados por un tribunal, e incluso los motivos de la condena. También en Brasil se publica la identidad de los infractores de la legislación laboral, y en el Reino Unido se publica la información relativa a los progresos acaecidos y las notificaciones relativas a las prohibiciones.¹⁶

Además de los efectos sistémicos de hacer público el nombre de los infractores, hay otro efecto, quizás más importante: la necesidad empresarial de evitar una publicidad adversa y una imagen negativa. Este es un incentivo clave para aquellas empresas que están más conscientes de su propia *marca*, como es el caso de muchas empresas nacionales y multinacionales.

3.2. El caso del REPSAL en Argentina

Si hablamos de medidas destinadas a producir efectos sistémicos en el cumplimiento de la normativa laboral, en Argentina no podemos dejar de mencionar el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), que fue creado mediante la Ley N° 26.940, en el ámbito del MTEySS, y que es administrado por la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y la Seguridad Social de dicho ministerio.

En el REPSAL se incluyen y publican determinadas sanciones firmes aplicadas a los empleadores por el MTEySS, por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), por las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE), y por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), así como también sentencias condenatorias por trabajo no registrado, trabajo infantil y trata de personas.

Los datos de los infractores que se publican son: CUIT, razón social, localidad del domicilio fiscal o legal según la norma procedimental que haya regido las actuaciones, provincia de detección, actividad, tipo de infracción, organismo sancionador, fecha de la constatación de la infracción, fecha de la resolución sumarial, fecha de la notificación sancionatoria, fecha de regularización de la infracción detectada, fecha de pago de la multa, y fecha y hora de ingreso en el Registro.

El listado de empleadores incluidos en el REPSAL se actualiza diariamente, e incluye a los empleadores que al día de consulta presentan sanciones firmes, y que permanecen en el Registro por un período que varía entre 30 días y tres años según la acción del empleador.

16. Vega, M. L. y Robert, R. "Sanciones de la inspección del trabajo: legislación y práctica de los sistemas nacionales de inspección del trabajo" OIT, 2013. Documento de trabajo N° 26.

Los empleadores sancionados, mientras permanecen dentro del REPSAL, entre otras inhabilitaciones, no pueden acceder a los programas, acciones asistenciales o de fomento, beneficios o subsidios administrados, implementados o financiados por el Estado nacional, ni a líneas de crédito otorgadas por las instituciones bancarias públicas.

PLAZOS DE PERMANENCIA EN EL REPSAL	
Empleador regulariza la relación de trabajo y paga las multas.	30 días a partir de que sean cumplimentadas las obligaciones.
Sentencias condenatorias por violaciones a las leyes N° 26.390, N° 26.847 y N° 26.364 (Trabajo infantil y trata de personas con fines de explotación laboral).	180 días desde el cumplimiento de la condena penal.
Sentencias firmes o ejecutoriadas en las cuales haya falta de registración laboral o registración laboral deficiente.	180 días.
Plazo máximo de permanencia para sanciones laborales (no regulariza relación de trabajo, no paga multa).	3 años.

3.3. Enfoques de control del cumplimiento

A fin de controlar el cumplimiento de la normativa laboral, la inspección del trabajo por una parte supervisa y verifica la aplicación de las disposiciones legales vigentes y, por otra, debe proporcionar información y servicios de formación y asesoramiento a los empleadores, a los trabajadores y a sus respectivos representantes.

Tal como también señalábamos en el Módulo 19 (Apartado 1.6.), hay a grandes rasgos dos enfoques principales en torno al control del cumplimiento normativo que pueden adoptar los países para lograr los mismos objetivos generales:

- El **enfoque sancionador** es un sistema que utiliza extensamente las sanciones, procesamientos y las demandas judiciales con el fin de desalentar las violaciones legales. Este enfoque procura convencer a los empleadores de cumplir con la normativa laboral a partir de generar en ellos la percepción de un beneficio en dicho cumplimiento frente al costo del incumplimiento (probabilidades altas de inspección y detección de las violaciones, y severidad considerable de las sanciones). En síntesis, con este enfoque se busca que, mediante la aplicación de sanciones de severidad considerable los empleadores se vean disuadidos de incumplir con la ley.

- El **enfoque de cumplimiento** se basa en la teoría de que la persuasión, y no la aplicación de medidas de control rigurosas, es la mejor forma de asegurar el cumplimiento de las normas. Este enfoque de la inspección es mucho más colaborativo y permite a los inspectores adoptar una postura más flexible respecto del cumplimiento, que implica ayudar a los empleadores a subsanar los problemas de incumplimiento. Sin embargo, para que las medidas de persuasión sean eficaces deben ir acompañadas de una amenaza genuina de control y sanciones. Como sostienen Ayres y Braithwaite, “en la medida que se mantengan las sanciones en un segundo plano, será posible aplicar la normativa mediante la persuasión moral, y la regulación será más eficaz.”¹⁷

Dentro del enfoque de cumplimiento podemos citar como ejemplo las “Disposiciones sobre las Acciones de Asistencia Técnica en el Sistema de Inspección del Trabajo”, aprobadas por Resolución N° 141-2021 de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) del Perú. Estas disposiciones prevén que, mediante la asistencia técnica, se desarrollen acciones o diligencias de asesoramiento o asistencia especializada, ejercidas por funcionarios que integran el sistema de inspección (personal de inspección y administrativo), y dirigidas a empleadores específicos. La asistencia se puede efectuar a partir de la visita al centro de trabajo, con el fin de recomendar la subsanación o corrección frente a posibles incumplimientos de las normas laborales y de seguridad y salud en el trabajo vigentes, y viabilizar su implementación en un plazo razonable y proporcional al caso concreto, bajo el aviso de iniciar las actuaciones inspectoras de fiscalización correspondientes. Esta asistencia técnica puede motivarse en la solicitud del empleador o de los trabajadores, ante lo cual se dispone el despliegue de acciones preparatorias, destinadas a organizar su ejecución. Con el desarrollo de este tipo de medidas, el citado organismo peruano intenta promover e incentivar la cultura de cumplimiento normativo: enfatiza la finalidad preventiva de la inspección y reserva la fiscalización para empleadores que, pese a tener la adecuada información sobre sus obligaciones, no cumplen con el marco legal.

Ambos enfoques tienen sus defensores y detractores. Los críticos del enfoque de cumplimiento afirman que las acciones y medidas basadas en la creencia de que las personas son razonables, actúan de buena fe y están motivadas para cumplir con la ley están condenadas al fracaso. Se aduce que por lo general los responsables del cumplimiento no están motivados para cumplir con la ley y que algunos se aprovecharán del hecho de que se presume que actúan de buena fe. Para estos críticos, este tipo de enfoque crearía una cultura de *laissez faire* entre las empresas: los empleadores podrían preferir esperar la visita de inspección (que podría tardar años) en lugar de ser más proactivos y realizar las mejoras.

Por otra parte, los críticos del enfoque sancionador manifiestan que éste da un énfasis innecesario a las medidas de control, ya que muchos responsables del cumplimiento son bastante razonables y están dispuestos a aceptar los consejos. Sostienen estos críticos que el enfoque sancionador debilita las posibilidades de establecer buenas relaciones entre los inspectores del trabajo y los interlocutores sociales, que son vitales para el diálogo social. En su lugar, se establece una cultura de desconfianza y temor, y los empleadores no están dispuestos a divulgar fácilmente la información ni solicitar la ayuda de los inspectores, lo cual es necesario para la prevención y la protección de los trabajadores. Esta crítica señala incluso que el enfoque

17. Ayres, I. - Braithwaite J. 1992. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford Socio-legal Studies.

sancionador promueve relaciones de confrontación entre los reguladores y los regulados, crea en los responsables resentimiento y falta de voluntad para cooperar y promueve una cultura defensiva en las empresas.

En la práctica, muchos organismos de inspección operan desde un punto intermedio entre los dos enfoques: tratan de mantener buenas relaciones de trabajo y buen diálogo social, pero aplican a la vez un sistema sancionatorio efectivo y severo para los casos en que el incumplimiento persiste.

En realidad ambos enfoques persiguen el mismo objetivo y no resultan incompatibles sino complementarios. De esta manera, en primer término el trabajo de inspección podría iniciarse con una tarea de asistencia técnica o asesoramiento por parte de los organismos de control, luego se debería realizar un seguimiento del caso y, posteriormente, en caso de que persistan los incumplimientos detectados, se debería aplicar una sanción suficientemente severa, y que sea acorde y proporcional con la infracción cometida.

Así, ambas tareas de la inspección del trabajo: la formación, educación y prevención por un lado y la aplicación de sanciones efectivas y severas por el otro, se pueden complementar en pos de los objetivos generales de promover el cumplimiento de la normativa laboral.

Por su parte, y en este sentido, la OIT ha sostenido: “Las medidas de prevención y las sanciones encaminadas al cumplimiento efectivo son complementarias de los objetivos generales de promover la normativa laboral. Es imprescindible que los sistemas de administración del trabajo establezcan procedimientos adecuados y expeditos para imponer y hacer efectivas las multas, así como acciones judiciales oportunas, congruentes con los principios de garantías procesales”.¹⁸

3.4. Facultad discrecional y coherencia del control

La facultad de inspección es definida por Rebollo Puig como la “actividad de la Administración en la que examina la conducta realizada por los administrados para comprobar el cumplimiento de los deberes, prohibiciones y limitaciones a que están sometidos y, en su caso, preparar la reacción administrativa frente a las transgresiones que se detecten”.¹⁹

El propósito de la inspección es verificar la adecuación al ordenamiento jurídico de una conducta determinada. Ahora bien, independientemente del enfoque de control predominante en cada país, la **facultad discrecional** de los inspectores juega un papel muy importante al momento de decidir cuál es la respuesta más apropiada en cada caso. Consideremos, por ejemplo:

- Los principios básicos, como la protección de los derechos fundamentales en el trabajo o la protección contra riesgos graves de salud y seguridad, exigen un enfoque de control enérgico con sanciones a menudo penales en caso de incumplimiento.

18. Conclusiones sobre la administración e inspección del trabajo. CIT 100ª reunión, Ginebra, junio 2011. Actas Provisionales núm. 19. OIT.

19. Rebollo Puig, M. 2013. “La actividad inspectora”. En: Díez Sánchez, J. J. (ed.): *Función inspectora: actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: INAP.

- Para otras infracciones de menor gravedad se puede recurrir a consejos y seguimientos, y aplicar medidas formales de control solo cuando el incumplimiento persiste por períodos prolongados.

Los Convenios de la OIT apoyan este enfoque mixto, al disponer que: “Las personas que violen las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, o aquellas que muestren negligencia en la observancia de las mismas, deberán ser sometidas inmediatamente, sin aviso previo, a un procedimiento judicial [...] Los inspectores del trabajo tendrán la facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento”.²⁰

En la práctica, la coherencia de las decisiones respecto a si se debe aconsejar, imponer sanciones o enjuiciar no es un asunto sencillo, porque los inspectores suelen enfrentar muchas variables: naturaleza de la violación, antecedentes del establecimiento, nivel de cumplimiento general, etc. Todos estos factores variarán entre una empresa y otra, aun en circunstancias que podrían parecer similares. Por consiguiente, la decisión respecto de las medidas de control depende del criterio propio de cada inspector que ejerce su facultad discrecional.

Pero esto debe darse en el contexto más amplio de un marco nacional de políticas para que exista coherencia en el enfoque utilizado. Tal como se analiza ampliamente en el Módulo 19 de este Plan, debe existir una política y una estrategia de control nacional general, y se debe impartir a los inspectores una formación cabal en todas las cuestiones pertinentes. Esto les permitirá tomar decisiones acertadas respecto de si se está cumpliendo la ley, respecto de la capacidad de los responsables de remediar cualquier incumplimiento y, por último, respecto de las medidas que deben tomar para lograr el cumplimiento.

La estrategia de control dependerá en gran medida de la política pública general del país, y se la debe vigilar y evaluar cada cierto tiempo para asegurar que realmente contribuya al logro de mejoras duraderas en el lugar de trabajo.

La facultad de inspección y la facultad sancionadora son tratadas dogmáticamente de manera separada. Esto obedece a la diferente naturaleza de ambas y a los distintos fines que cada una persigue.

En la inspección propiamente dicha el inspeccionado no tiene todavía derecho de defensa, de manera que no puede formular descargo ni proponer prueba; menos todavía son de aplicación las reglas y derechos de un procedimiento sancionador, aunque sea posible que las actuaciones inspectoras den lugar a la aplicación de tal procedimiento. Es por eso que el estudio de los límites de su ejercicio debe ser realizado de forma separada.

El primer límite en el ejercicio de la facultad de inspección, como en todo hecho o acto de la administración, estará dado por la competencia, es decir, solo se podrá inspeccionar en la medida que se ostente la competencia y atribuciones conferidas por la ley formal.

Un segundo límite gira en torno a la persona del inspector que interviene en la actuación. El accionar de los inspectores del trabajo, además de estar sujeto a los deberes y prohibiciones previstos en la normativa general sobre ingreso y ejercicio de la función pública, tiene algunas

20. Convenio núm 81 sobre la inspección del trabajo, 1947, art. 17.

prohibiciones específicas exigidas en los convenios de la OIT. En primer lugar, existe la prohibición de tener interés directo o indirecto sobre las empresas vigiladas. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT aclara al respecto que la expresión “cualquier interés directo o indirecto” designa también todo interés personal del inspector de naturaleza psicológica, afectiva, política o de otra índole, que podría percibirse razonablemente como susceptible de comprometer la probidad de sus actos profesionales respecto de ciertas empresas.²¹

Por su parte la OIT establece en el punto 6.2.1. de sus “Directrices sobre los principios generales de la inspección de trabajo” que los inspectores deberían estar facultados para emitir dos tipos de órdenes sin necesidad dar inicio un proceso sancionatorio o de recurrir a una autoridad judicial o de arbitraje:

- a) **Órdenes de mejora o requerimientos.** Consisten en la facultad de ordenar la adopción de medidas en un plazo establecido. Con arreglo al artículo 13, 2), a) del Convenio núm. 81 y al artículo 18, 2), a) del Convenio núm. 129, los inspectores del trabajo estarán facultados para ordenar o hacer ordenar las modificaciones en la instalación, dentro de un plazo determinado, que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la salud o seguridad de los trabajadores.
- b) **Órdenes de prohibición.** Consisten en la facultad de ordenar medidas de aplicación inmediata. En virtud del artículo 13, 2), b) del Convenio núm. 81 y del artículo 18, 2), b) del Convenio núm. 129, y a reserva de cualquier derecho de apelación ante una autoridad judicial o administrativa, los inspectores deben estar facultados para ordenar la adopción de medidas de ejecución inmediata en caso de peligro inminente para la salud o seguridad de los trabajadores, con el objetivo de hacer las condiciones de trabajo seguras y eliminar el peligro que motiva la orden de prohibición.

Seguidamente, las mismas Directrices recomiendan que, después de haber emitido una orden de mejora o de prohibición, los inspectores del trabajo deberían realizar un seguimiento para cerciorarse de su cumplimiento y verificar si se ha rectificado o no el incumplimiento de la legislación.²²

Desde ya, los sistemas de control dependen en gran medida del sistema legislativo general y pueden variar de un país a otro; pero lo importante es que los inspectores cuenten con el respaldo legal necesario para desarrollar debidamente sus tareas de control y que puedan cumplir íntegramente con sus funciones.

En algunos países de América Latina, como Guatemala, los inspectores no están habilitados para aplicar sanciones directamente, debido a una decisión de la Corte Constitucional de 2004. En Honduras, los inspectores y supervisores deben preparar un informe con las inspecciones

21. OIT. (2006). *Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947* (Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones).

22. Punto 6.2.4. - Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo, OIT: https://www.ilo.org/global/topics/labour-administration-inspection/resources-library/publications/WCMS_844169/lang--es/index.htm

realizadas y transmitirlo a la Secretaría de la Inspección del Trabajo. En los casos de inspección sobre la seguridad y la salud de los trabajadores, dicho informe debe determinar con precisión las prácticas y condiciones laborales que implican peligrosidad e inseguridad observadas durante las visitas de inspección. Los inspectores deben realizar luego una segunda inspección para comprobar si las irregularidades se han subsanado y solo entonces, según el Decreto Ley N° 39, la Dirección General de la Previsión Social está facultada para imponer sanciones.²³

En cambio, en muchos otros países, por ejemplo, cuando se detecta una violación de las disposiciones relativas a seguridad y salud en el trabajo, los inspectores pueden disponer la suspensión de la actividad, el cierre del establecimiento, o el retiro de la autorización de ejercicio.

En Argentina, el inspector del trabajo puede ordenar que en un plazo concreto se adopten medidas para subsanar hechos o situaciones que razonablemente constituyan un peligro para la salud y seguridad del trabajador y, en caso de que el peligro sea grave e inminente, puede suspender las tareas y proceder a la clausura preventiva total o parcial del establecimiento. El ejercicio de esta facultad requiere la sola constatación de un peligro, pues lo que se procura es la inmediata eliminación del riesgo y la protección de los trabajadores. La gravedad está determinada por la valoración conjunta de la probabilidad de que se produzca el daño y la severidad del mismo (Ver Módulo 8, Apartado 1.3. y Apartado 4.2.).

En este sentido, el artículo 13 del Convenio 81 dispone que “los inspectores [del trabajo] estarán facultados para tomar medidas a fin de que se eliminen los defectos observados en la instalación, el montaje o en los métodos de trabajo que, según ellos, constituyan razonablemente un peligro para la salud o seguridad de los trabajadores.”

También en la mayoría de los países de la Unión Europea los inspectores recurren a la suspensión o interrupción de la actividad laboral, o a la emisión de avisos de prohibición ante la amenaza inminente y grave de peligro para la seguridad y salud de los trabajadores.

Respuestas de aplicación de la ley en la inspección del trabajo de los Países Bajos²⁴

Si durante las inspecciones el inspector observa violaciones de la ley, tomará medidas o impondrá sanciones. La gravedad de la infracción determina las medidas que se tomarán o las sanciones a imponer por la inspección del trabajo, que pueden ser:

- Hacer un comentario sobre la infracción y su solución.
- Emitir una advertencia.

23. Vega, M. L. y Robert, R. Sanciones de la Inspección del Trabajo: Legislación y práctica de los sistemas nacionales de inspección del trabajo. OIT, 2013. *Documento de trabajo* N° 26.

24. *What does the Labour Inspectorate do?* Disponible en: http://www.arbeidsinspectie.nl/Images/What%20does%20the_tcm290-261081.pdf

- Dar una orden para detener las operaciones o suspender las actividades de modo inmediato.
- Emitir un requerimiento de cumplimiento de la ley.
- Anunciar una sanción administrativa.
- Anunciar un informe oficial (bajo el Derecho penal).
- Anunciar una orden de sanción (con respecto al pago por debajo del salario mínimo obligatorio).

Excepto cuando ya se han hecho comentarios en ocasiones anteriores, la inspección siempre confirmará por escrito las medidas que deberá tomar el empleador y las sanciones que impondrá la inspección.

3.5. Algunas iniciativas para promover el cumplimiento

3.5.1. Sensibilización y participación de los trabajadores

La sensibilización se basa en la formación e información como formas de erradicar las prácticas contrarias a la ley, y como estímulos para la acción y para el cambio de actitud que se requiere.

Tal y como disponen los Convenios núm. 81 y núm. 129 de la OIT, para que el personal de la inspección pueda realizar bien su trabajo es fundamental que los empleadores y los trabajadores conozcan sus respectivos derechos y obligaciones y garanticen su observancia.²⁵

Precisamente, con el propósito de aumentar la comprensión y el conocimiento de la ley, los trabajadores deben contar con capacitación e información sobre los requisitos legales. Los inspectores pueden participar en dichas capacitaciones y ayudarlos también a comprender el papel que la inspección de trabajo realiza para promover el cumplimiento de la legislación relevante.

La inspección del trabajo es una prerrogativa pública y la imposición de las sanciones únicamente puede ser llevada a cabo por los funcionarios autorizados u órganos estipulados por la ley para ello. Sin embargo, los interlocutores sociales, y los sindicatos en particular, han servido siempre de instrumentos de control de las condiciones de trabajo y, cuando la situación lo ha requerido, han informado a los inspectores en lo relativo a las infracciones.²⁶

²⁵. El artículo 5, apartado b, del Convenio núm. 81, y el artículo 13 del Convenio núm. 129. Asimismo, las Recomendaciones núm. 81 y núm. 133 señalan posibles formas de colaboración en lo relativo a la seguridad y salud en el trabajo.

²⁶. Vega, M. L. y Robert, R. "Sanciones de la inspección del trabajo: legislación y práctica de los sistemas nacionales de inspección del trabajo". OIT, 2013. *Documento de trabajo* N° 26.

Además de sensibilizar, los países han tomado diversas medidas que tienden a garantizar una buena coordinación entre los funcionarios de la inspección y los interlocutores sociales. Si bien existe una obligación general, prevista en algunas legislaciones nacionales de algunos países, de colaboración entre los empleadores, los trabajadores y los inspectores (en concreto, a nivel de empresa), algunos países han establecido órganos consultivos nacionales de carácter tripartito y competencias en el ámbito laboral que sirvan además de espacio privilegiado para comunicar información a las organizaciones sindicales de empleadores y trabajadores. En este sentido, por ejemplo Indonesia a principios de 2012 constituyó un Comité Tripartito sobre Inspección del Trabajo perteneciente al Ministerio de Mano de Obra y Migraciones (Vega y Robert, 2013).

3.5.2. Requerimientos contractuales

Actualmente, muchas empresas públicas y privadas al formalizar sus relaciones con contratistas y proveedores de servicios incluyen en sus contratos cláusulas relacionadas con la necesidad de cumplir con la legislación laboral relevante y mantener dichos niveles de cumplimiento por el tiempo que dure el contrato. De este modo, el cumplimiento de la normativa laboral está ligado directamente a una relación de negocios, y así se hace más factible que dichas cláusulas se cumplan. Esto produce otros efectos también deseables: promueve el cumplimiento y además se diseminan las buenas prácticas, de manera que los contratistas y proveedores pueden estar mejor informados sobre lo que la ley requiere y mejorar así sus condiciones de trabajo en la práctica.

3.5.3. Auditorías del lugar de trabajo

Las auditorías del lugar de trabajo pueden ser llevadas a cabo por las empresas mismas o por auditores privados. Pueden enfocarse en los lugares de trabajo en sí mismos, para asegurar el cumplimiento de alguna norma nacional o internacional en particular, o en procesos definidos.

Las organizaciones auditoras pueden ser acreditadas por las autoridades nacionales. Los inspectores de trabajo también pueden revisar reportes de auditoría o certificados de conformidad durante sus visitas, pero cabe aclarar que reconocer la existencia de dichos certificados no indica necesariamente que haya cumplimiento continuo de los requerimientos legales.

Las auditorías también se están volviendo muy comunes en la cadena global de proveedores. Los clientes –a menudo empresas multinacionales– demandan que sus proveedores de manufactura, en países en vías de desarrollo, lleven a cabo auditorías en forma regular, con el propósito de cumplir con los requerimientos de la legislación nacional o las normas de trabajo internacionales. Las razones para estas demandas son diversas. Por un lado, buscan asegurar condiciones de trabajo aceptables que conduzcan a una mejor productividad; pero por otro, también buscan promover la buena imagen de la compañía y su reputación, en tanto se evita la explotación de trabajadores en la producción de bienes destinados a los países desarrollados. A través de las auditorías, los proveedores también reciben información útil y capacitación.

El efecto general de las auditorías a las compañías proveedoras ha sido el de elevar los niveles de cumplimiento, al menos en su nivel. En algunos países los inspectores del trabajo se están involucrando más en estas auditorías, especialmente a través de algunos programas colaborativos

internacionales, tales como *Mejores Fábricas y Mejor Trabajo* en Camboya, Jordania, Vietnam y Haití.²⁷ Este programa está ayudando a asegurar que las mejoras en los niveles de cumplimiento sean además sustentables. Nos ocupamos con más detalle de discutir la emergencia de estas auditorías en el Módulo 21, Capítulo 5.

3.5.4. Incentivos

Existen varios ejemplos de esquemas de incentivos cuyo objetivo es alentar a las empresas a mejorar el cumplimiento con la ley. Entre ellos se encuentran premios, que incluyen esquemas de reconocimiento positivo sin implicaciones financieras directas. Por ejemplo, los premios de seguridad otorgados por los ministerios de trabajo de Corea del Sur y Tailandia, y el de Queensland, Australia,²⁸ los sistemas de reconocimiento *Golden List* de Jordania,²⁹ y el Programa SHARP de EEUU,³⁰ entre otros. Esto puede ser muy efectivo en tanto ayuda a promover la imagen de la compañía y su reputación.

También hay incentivos financieros positivos o negativos para los empleadores, tales como los incentivos relacionados con los seguros (por ejemplo, la reducción de la prima del seguro de accidente en Alemania, Túnez y Finlandia,³¹ ligada a la experiencia de accidentes de la empresa), los esquemas de fondos para actividades preventivas de las empresas, o los incentivos basados en reducción de impuestos: por ejemplo, en Alemania, los empleadores pueden deducir impuestos hasta €500 por trabajador anualmente, en función de actividades que promueven la salud ocupacional.

En España, mediante el Real Decreto 404 del 31 de marzo de 2010, se estableció un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales para las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral. La cuantía del incentivo se sitúa entre el 5% y el 10% del importe de las cuotas por contingencias, dependiendo de los casos. La Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social lleva a cabo el control de las empresas correspondientes.

27. Disponible en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_526534/lang--es/index.htm

28. Best Safety Management Awards by the Korean Minister of Labour, National Safety Management Award by the Ministry of Labour of Thailand; Work Safe Awards of the Employment and Industrial Relations, Queensland, Australia.

29. Golden List, Ministry of Labour of Jordan: Disponible en: http://www.mol.gov.jo/EN/Pages/The_Golden_List

30. The Safety and Health Achievement Recognition Program (SHARP) OSHA, United States: <https://www.osha.gov/sharp>

31. Premium discount model, Rautiainen, R.H. et al. (2005). Effects of premium discount on workers' compensation claims in agriculture in Finland. *American Journal of Industrial Medicine*, 48 (2), 100-109.

Principales rasgos de los incentivos económicos para la promoción de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo

De acuerdo con la Fundación Europea para el Mejoramiento de las Condiciones de Vida y Trabajo,³² los siguientes cuatro rasgos de los incentivos económicos pueden hacerlos particularmente acordes para la promoción de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo:

- i. Los incentivos **bien diseñados** pueden brindar mejoras en el ambiente de trabajo, donde tanto el tamaño del incentivo y las condiciones de pago reflejan enlaces tangibles entre la práctica mejorada de salud y seguridad y el reconocimiento resultante.
- ii. Los incentivos deben tomar en cuenta el **efecto de las fluctuaciones estadísticas** en pequeñas y medianas empresas (PYMES).
- iii. Los incentivos basados en **desempeño histórico** tendrán un limitado impacto en el trabajo preventivo.
- iv. Los incentivos deben apuntar hacia **adelante** y promover esfuerzos, no resultados.

3.5.5. Cooperación de los servicios de inspección con el poder judicial

Algunos países han establecido formas concretas de colaboración entre el sistema de inspección del trabajo y el sistema judicial con el fin de garantizar tanto la eficacia de las intervenciones que llevan a cabo los inspectores como la aplicación de la legislación laboral mediante medidas de carácter procesal (Vega y Robert, 2013).

En este sentido, el Plan de Acción para el impulso y la ejecución de la estrategia española de seguridad y salud en el trabajo (2007-2012) instauró inspectores especializados en riesgos laborales en cada comunidad autónoma con la misión de controlar las violaciones de la legislación laboral y, en concreto, las relativas a la seguridad y salud. Estos inspectores colaboran directamente con los sindicatos y el sistema judicial en la tarea de dar cumplimiento a la obligación de proteger la seguridad y la salud de los trabajadores donde el empleador haya cometido una infracción.

En Brasil existe una importante colaboración entre el sistema de inspección del trabajo y el sistema judicial, sobre todo en los casos de trabajo infantil y trabajo forzoso. El Protocolo del 3 de mayo de 2011 estableció una comisión mixta formada por funcionarios de la inspección y funcionarios judiciales para el desarrollo de programas conjuntos que mejoren el cumplimiento de los programas y las políticas nacionales de la seguridad y salud en el trabajo. Con una reciente

32. Economic Instruments for Sustainable Development: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_110324.pdf

campana se logró la colaboración entre varios interlocutores, tales como los Ministerios de Salud y de Seguridad Social, el Instituto de Seguridad Nacional, la oficina laboral del procurador general, la oficina sindical del procurador general y la Asociación Nacional de Jueces Laborales. Los fiscales laborales, federales y estatales brasileños actúan en estrecha colaboración con las autoridades de control de la aplicación. De hecho, la fiscalía dispone de seis coordinadores centrados exclusivamente en los ocho convenios fundamentales relativos a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como los relativos a los discapacitados y el entorno del trabajo.

Por su parte en Argentina, en febrero de 2011, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MJDDHH) y el MTEySS suscribieron el Convenio Marco de cooperación en políticas públicas en materia de prevención y erradicación de la trata de personas en el mundo del trabajo, por el que unieron esfuerzos para atacar este delito. La inspección laboral, ante la detección de indicios de explotación laboral, remite las actas labradas, los informes de la inspección y las fotografías y videos (si los hubiere), en virtud de lo establecido por la Resolución de la Secretaría de Trabajo Nº 230/18 que regula el procedimiento para la actuación de la inspección laboral nacional ante indicios de explotación laboral. Una vez relevada la información, el inspector debe indicar si existen indicios suficientes o elementos para formular la denuncia penal. De considerar que existen indicios suficientes, deberá realizar la denuncia. Según los datos que la inspección recoja y transmita, el Ministerio Público Fiscal o bien el Poder Judicial podrán luego considerar si hay elementos suficientes para calificar el hecho como un caso de trata de personas con fines de explotación laboral.

Asimismo para el caso del delito de trabajo infantil, la inspección laboral nacional -con base en la Resolución de la Secretaría de Trabajo Nº 425/19, que establece el procedimiento para la actuación de la inspección laboral ante la presencia de menores de 16 años trabajando- cuando detecta a un niño en dicha condición labra el acta de trabajo infantil prohibido y la remite a la administración laboral correspondiente para que se sustancie el procedimiento administrativo tendiente a la imposición de la multa y, asimismo, denuncia el caso ante la justicia ordinaria de la jurisdicción en la que se detectó al niño trabajando.

3.5.6. Acciones transnacionales

El MERCOSUR viene desde 2007 realizando esfuerzos con el objetivo de lograr cierta coordinación entre los inspectores del trabajo y cierta coherencia entre los procedimientos de inspección de los cuatro países miembros.

En este sentido, el Grupo Mercado Común (GMC),³³ órgano ejecutivo del MERCOSUR, dio origen al Plan Regional de Inspección del Trabajo del Mercosur (PRITM) en el año 2009, por medio de la Resolución MERCOSUR/GMC/RES. Nº 22/09, entre cuyos aspectos fundamentales se destacan los siguientes:

33. Está integrado por cinco miembros titulares y cinco miembros alternos por país, designados por los respectivos gobiernos, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales.

- La inspección del trabajo es una herramienta fundamental que poseen los Estados para verificar las condiciones de trabajo y hacer efectiva la normativa que rige las relaciones laborales en sus territorios.
- El cumplimiento estricto de las normativas laborales se ha convertido en un aspecto muy importante de las relaciones entre Estados.
- La inspección del trabajo tiene un rol indelegable en la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, especialmente para mantener el vínculo entre el progreso social y crecimiento económico.
- El primer objetivo que establece el Tratado de Asunción³⁴ en sus considerandos es alcanzar el desarrollo económico con justicia social.
- El artículo N° 18 de la Declaración sociolaboral del MERCOSUR³⁵ establece el derecho de todos los trabajadores a una protección adecuada en lo que refiere a las condiciones y al ámbito de trabajo y el compromiso de los Estados partes en cuanto al mantenimiento de servicios de inspección que abarquen todo su territorio.

Es importante resaltar que la inspección del trabajo, en este ámbito, es entendida en su sentido amplio e integrado, tanto en lo que se refiere a la norma sobre seguridad e higiene en el trabajo como a la ampliación de toda la normativa laboral y, cuando fuera el caso, de la seguridad social específica de cada Estado.

El PRITM presenta dos dimensiones que constituyen los pilares de su funcionamiento:

- **Acción fiscalizadora.** Es llevada a cabo por la Comisión Operativa Coordinadora (COC),³⁶ que se centra en todo lo vinculado a la fiscalización del trabajo a nivel regional. Realiza reuniones periódicas independientes y es la responsable de llevar a cabo los lineamientos de las acciones establecidas en el PRITM.

Las fiscalizaciones se llevan a cabo en las llamadas áreas geográficas de coordinación estratégica fiscalizadora, que son áreas de frontera entre dos o más Estados partes, donde puede constituirse una efectiva coordinación estratégica de fiscalización entre los servicios de inspección. En ellas los distintos servicios de inspección establecen canales de comunicación e información y coordinan acciones conjuntas en temas sensibles.

- **Formación y capacitación del inspector del trabajo.** La formación y capacitación de los inspectores es considerada como un objetivo estratégico. En el ámbito regional, se enfoca en los aspectos técnicos y metodológicos de la fiscalización, con especial atención al abordaje de problemáticas específicas (como el trabajo infantil, el trabajo forzado, la trata de personas y el trabajo de migrantes); en cambio en el ámbito nacional y subnacional de cada Estado parte, la capacitación se enfoca en los marcos normativos locales.

34. Tratado para la Constitución de un Mercado Común (Tratado de Asunción), Multilateral (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, 30/10/1991).

35. Declaración sociolaboral del MERCOSUR, Río de Janeiro, 10 de diciembre de 1998.

36. Esta comisión está integrada por funcionarios de los organismos gubernamentales responsables de la inspección del trabajo a nivel nacional y subnacional, con rango no inferior a director.

3.5.7. El modelo de cumplimiento estratégico de la OIT

En diciembre de 2017 la OIT publicó las “Orientaciones para la Planificación Estratégica para el Cumplimiento para Inspecciones del Trabajo”. Este documento, que como Anexo II se adjunta al presente módulo, propicia un modelo estratégico de cumplimiento de la normativa laboral destinado a las inspecciones del trabajo. Se enfoca fundamentalmente en las tareas de seguimiento, en tanto considera que el modelo tradicional de control de la aplicación de normas –inspecciones reactivas y sistemáticas– ya no es suficiente para lograr el cumplimiento sostenido de las normas laborales nacionales e internacionales.

El modelo de cumplimiento estratégico propuesto (actuación proactiva, dirigida y adaptada y participación de los interesados) propone un método para garantizar el cumplimiento de las normas laborales teniendo en cuenta las limitaciones legales e institucionales de la inspección del trabajo y la necesidad de asumir un mayor protagonismo en la promoción del cumplimiento en el cambiante mundo del trabajo. Estas “Orientaciones” se estructuran en seis pasos (como puede verse en el Anexo II) para formular, secuenciar y poner en marcha procesos más amplios de reflexión y acción que ayuden a las inspecciones del trabajo a alcanzar el objetivo del cumplimiento sostenido.

4. ESQUEMA DE SANCIONES

En principio conviene señalar que existe una gran variedad de medidas de control de cumplimiento a disposición de las autoridades de aplicación. Entre las más conocidas están las siguientes:

- Advertencias verbales o escritas. Proporcionan información y recomendaciones para la aplicación de las leyes y reglamentos, así como para la rectificación de una situación.
- Directivas u órdenes administrativas. Son órdenes escritas que obligan a los responsables a tomar medidas específicas para rectificar cualquier infracción o para suspender el trabajo hasta que se haya solucionado una situación peligrosa.
- Sanciones monetarias impuestas administrativamente. Son las sanciones económicas que impone la propia autoridad de control sin recurrir a los tribunales.
- Publicidad adversa: dar a conocer las faltas de los infractores.
- Limitación de contratar. Los infractores pierden su derecho a celebrar contratos con el Estado u otras entidades privadas durante un determinado período.

- Clausura del establecimiento.
- Inicio de procesos judiciales.

Ahora bien, en relación con las sanciones, podemos afirmar que la disuasión es el objetivo más importante –y es la clave para fomentar el cumplimiento normativo–, pero además pueden tener otros objetivos importantes, tales como los siguientes:

- **Castigo:** Las sanciones también tienen valor como medio de alcanzar la justicia social. Por ejemplo, si alguien muere en un accidente de trabajo, los parientes del fallecido querrán que se haga justicia y se castigue a los culpables. La severidad de la pena debe ser razonable y proporcional a la severidad de la infracción.
- **Rehabilitación:** Las sanciones se pueden usar para ayudar a educar a los infractores, aunque sea por medios drásticos, sobre lo que la ley exige y la necesidad de cumplirla.
- **Restitución:** La justicia reparadora da a las víctimas la oportunidad de decir a los infractores cuál ha sido el verdadero impacto de su delito, obtener respuestas a sus preguntas y recibir una disculpa. Correlativamente, da a los infractores la oportunidad de comprender el verdadero impacto de lo que han hecho y hacer algo para reparar el daño (en este caso, el ocasionado a los trabajadores o sus familias).

En términos generales, un sistema de sanciones es efectivo solamente si cumple las siguientes condiciones:

- **Severidad de las sanciones.** El importe en el caso de las multas, o el esfuerzo requerido para reparar el daño ocasionado, deben ser lo suficientemente severos como para generar un verdadero efecto disuasivo respecto de posibles futuras inobservancias.

Siempre hay que considerar al respecto que la severidad de los diferentes tipos de sanciones no tendrá el mismo efecto en todos los infractores o grupos objetivos.

- **Celeridad y certeza en la imposición de sanciones.** Las sanciones inmediatas tendrán más efecto que las sanciones impuestas tardíamente. Los procedimientos para la aplicación de sanciones deben ser rápidos, y evitar así que las apelaciones constantes demoren excesivamente el proceso. No se logrará fomentar el cumplimiento si los infractores potenciales saben que los organismos de inspección tienen que dedicar mucho esfuerzo y tiempo a los procedimientos o que los tribunales de justicia dan baja prioridad a las infracciones laborales.

Por su parte, las Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo formuladas por la OIT establecen en relación a la imposición de sanciones el siguiente principio: “El abanico de posibles sanciones que pueden imponer los inspectores del trabajo se define por ley y debería ser suficientemente amplio y diferenciado para permitir tratar las infracciones que no revistan el mismo nivel de gravedad de una manera que refleje esta diferencia, pero también para tener un efecto disuasorio real”.³⁷ Este principio no solo hace al poder de disuasión de la norma sino fundamentalmente a su coherencia, en tanto distingue adecuada y ampliamente las sanciones que se aplicarán de acuerdo a la gravedad de la infracción cometida.

37. Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo, OIT, Punto 6.1.3. Sanciones.

Por otra parte, las Directrices definen los siguientes lineamientos en cuanto a las sanciones:³⁸

- Las personas que violen las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, o aquellas que muestren negligencia en la observancia de las mismas, deberán ser sometidas inmediatamente, sin aviso previo, a un procedimiento judicial. Sin embargo, la legislación nacional podrá establecer excepciones, para los casos en que deba darse un aviso previo, a fin de remediar la situación o tomar disposiciones preventivas.
- La legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas, que habrán de ser efectivamente aplicadas en los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, y en aquellos en que se obstruya a los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones.
- Los inspectores del trabajo deberían tener la facultad discrecional de decidir iniciar, o no, un procedimiento de sanción como medio para hacer cumplir las disposiciones legales.
- El establecimiento de criterios sobre cuándo imponer o proponer sanciones y la provisión de directrices a tal efecto garantizan la coherencia de las decisiones entre los inspectores del trabajo, lo que a su vez aumenta la percepción de su legitimidad y credibilidad.
- Las sanciones deberían ser suficientemente disuasorias y aplicarse rápidamente dentro de los límites de cada ordenamiento jurídico nacional.
- Para que las sanciones sean creíbles, deberían ser proporcionales a la gravedad y la naturaleza de la infracción, las características de su autor, el posible riesgo o el daño causado.
- Si las sanciones consisten en multas, su monto debería actualizarse periódicamente teniendo en cuenta la inflación, para así evitar que pierdan su capacidad de disuasión con el transcurso del tiempo.
- Deberían imponerse sanciones adecuadas en los casos de obstrucción de las actividades de inspección del trabajo, incluidos los casos de violencia, acoso e intimidación a los inspectores.
- Para que el sistema de inspección del trabajo sea coherente con sus objetivos, es esencial que las sanciones impuestas sean efectivamente aplicadas. Cuando se impongan multas, estas deberían ser efectivamente recaudadas.

4.1. La infracción laboral y el Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales (REGESIL)

La actividad de control de la inspección del trabajo se centra básicamente sobre las conductas que la normativa califica como infracciones. Definimos *infracciones* como aquellas acciones u omisiones contrarias a las disposiciones legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia laboral, tipificadas y sancionadas de acuerdo con los distintos preceptos legales.

38. Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo, OIT, Punto 6.3. Sanciones.

Según la clásica definición de García de Entrerría, por sanción entendemos un mal infligido por la administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien, de un derecho, o la imposición de una obligación de pago de una multa resultante de un procedimiento y con una finalidad puramente represora.³⁹

Toda sanción impuesta por razón de una infracción laboral requiere la previa tramitación de un expediente sancionador, que a su vez se compone de una fase instructora y otra propiamente sancionadora, encomendada cada una a órganos administrativos distintos.

En Argentina se encuentra hoy vigente el Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales (REGESIL), parte integrante del Pacto Federal del Trabajo suscripto en 1998 por el Poder Ejecutivo Nacional, los gobiernos de las provincias y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por el cual según su preámbulo se procuró “asegurar la unidad y seguridad jurídica de la Nación en materia laboral, alcanzando también una más adecuada coordinación de la actividad de fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral”.

El objetivo fundamental de la celebración del Pacto Federal del Trabajo fue instrumentar políticas y acciones conjuntas entre el gobierno federal y las jurisdicciones locales que promovieran el bienestar general y garantizaran la igualdad de oportunidades y el trabajo decente para todos los habitantes del territorio nacional.

Como el REGESIL contiene una tipificación de infracciones y sanciones administrativas, para que lograra vigencia fue necesario que todo el Pacto Federal del Trabajo fuera ratificado por el Congreso Nacional y por las legislaturas locales. En el nivel nacional, esta ratificación se produjo en noviembre de 1999, a través de la Ley N° 25.212 (BO 6/1/2000).

Además de tipificar infracciones y sanciones laborales, el REGESIL armoniza la regulación en materia de facultades y deberes de los inspectores del trabajo, prescribe los criterios para la graduación de la sanción, la responsabilidad de los representantes legales de las personas jurídicas y el registro de reincidencia.

El REGESIL prevé tres tipos de infracciones que se han conformado de acuerdo a su diversa gravedad, y además tipifica por separado la infracción de obstrucción:

- i. **Infracciones leves.** Son las que se vinculan a: el pago de remuneraciones fuera del plazo legal, cuando el atraso hay sido inferior a cuatro días hábiles si el período de pago fuera mensual, o de dos días hábiles si el período de pago fuera menor; exhibición de carteles; autorizaciones de licencias; incumplimiento de obligaciones formales o documentales que no merezcan otra calificación; violaciones sobre normas de seguridad e higiene que se vinculen con aspectos formales.⁴⁰
- ii. **Infracciones graves.** Son las siguientes: deficiencias registrales en los contenidos de los contratos de trabajo; falta de entrega de certificados; cuestiones vinculadas al monto, lugar y constancias documentales del pago de remuneraciones; todos los aspectos relacionados con

39. García de Entrerría, E. y Fernández, T. R. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Madrid 1994, Editorial Civitas, pág. 163.

40. Art. 2, Anexo II, Ley N° 25.212.

la jornada de trabajo; las modalidades contractuales de trabajo; la falta o la insuficiencia de los mecanismos de control individual de la jornada de trabajo; las acciones y las omisiones en materia de salud, seguridad e higiene, si no fueren objeto de otra calificación más grave; y toda violación o ejercicio abusivo que, aunque no esté indicado en la ley, se haya establecido de modo que afecte los derechos de los trabajadores o el ejercicio del poder de policía del trabajo, con el fin de evitar a los empleadores la competencia desleal derivada de aquellos incumplimientos.⁴¹

- iii. **Infracciones muy graves.** Se consideran como tales las conductas que impliquen cualquier tipo de discriminación en el empleo o la ocupación por motivos de raza, color, ascendencia nacional, religión, sexo, edad, opinión política, origen social, actividad gremial, residencia o responsabilidades familiares; los actos del empleador que sean contrarios a la intimidad y dignidad de los trabajadores; la falta de inscripción de trabajadores en los libros; la cesión de personal en violación a los requisitos legales; las violaciones a las normas sobre menores; la violación de normas dictadas por la autoridad de aplicación en procedimientos de conciliación y arbitraje en conflictos colectivos; acciones u omisiones que puedan derivar en riesgos graves e inminentes para la salud de los trabajadores.⁴²
- iv. **Infracción de obstrucción.** Este caso se ha regulado en forma autónoma y se consideran comprendidas dentro de este tipo legal las conductas que impidan, perturben o retrasen la actuación de las autoridades administrativas del trabajo.⁴³

Monto de las sanciones

Los montos de las sanciones establecidos en la norma original se apartaron de una importante regla en materia de técnica legislativa sancionatoria y contravencional, en tanto se adoptaron valores fijos en la moneda de curso legal (peso). Es decir, no se previó un sistema de actualización periódica de los montos mínimos y máximos. Posteriormente, con la sanción de la Ley N° 26.941 (BO 2/6/2014) se modificó el esquema sancionatorio y se establecieron multas mínimas y máximas en función del salario mínimo, vital y móvil (SMVM) vigente al momento de la constatación de la infracción. Esta reforma resulta aplicable únicamente para las infracciones constatadas por la autoridad nacional, por lo cual es preciso que las legislaturas provinciales la adopten para su vigencia a nivel local.

En el siguiente cuadro se detallan las sanciones establecidas por el REGESIL para cada tipo de infracciones:

41. Art. 3, Anexo II, Ley N° 25.212.

42. Art. 4, Anexo II, Ley N° 25.212.

43. Art. 8, Anexo II, Ley N° 25.212.

REGESIL	
INFRACCIONES	MULTAS
Leves	a) Apercibimiento para la primera infracción leve, de acuerdo a los antecedentes y circunstancias de cada caso, evaluadas por la autoridad administrativa de aplicación. b) Multa del 25% al 150% del valor mensual del SMVM vigente al momento de la constatación de la infracción.
Graves	Multa del 30% al 200% del valor mensual del SMVM vigente al momento de la constatación de la infracción por cada trabajador afectado.
Muy graves	Multa del 50% al 2000% del valor mensual del SMVM vigente al momento de la constatación de la infracción por cada trabajador afectado.
Obstrucción	Multa del 100% al 5000% del valor mensual del SMVM vigente al momento de la constatación de la infracción. En casos de gravedad y contumacia se podrá adicionar a los montos máximos de las multas una suma que no supere el 10% del total de las remuneraciones devengadas en el establecimiento.

Reincidencia. Para estos casos el REGESIL hace una distinción según el tipo de la infracción cometida, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

AGRAVANTES POR REINCIDENCIA	
INFRACCIONES	SANCIÓN
Graves Las violaciones relativas al monto, lugar, tiempo y modo del pago de las remuneraciones; la falta de entrega de copia firmada de recibos de sueldos. Las violaciones relativas a la duración del trabajo, descanso semanal, vacaciones, licencias, feriados, días no laborables y, en general, al tiempo de trabajo. Las violaciones en materia de salud, seguridad e higiene en el trabajo, siempre que no fueran calificadas como muy graves.	Se podrá adicionar a los montos máximos de la multa una suma que no supere el 10% del total de las remuneraciones devengadas en el establecimiento.
Muy graves	a) Clausura del establecimiento hasta un máximo de 10 días, manteniéndose en tanto los derechos de los trabajadores al cobro de las remuneraciones. b) Inhabilitación por 1 año para acceder a licitaciones públicas y suspensión del empleador de los registros de proveedores del Estado.

El REGESIL también establece los criterios a tener en cuenta por la autoridad administrativa al momento de graduar el monto de las sanciones aplicadas:⁴⁴

- a) El incumplimiento de requerimientos o advertencias de la inspección.
- b) La importancia económica del infractor.
- c) El carácter de reincidente.
- d) El número de trabajadores afectados.
- e) El número de trabajadores de la empresa.
- f) Los perjuicios efectivamente causados.

Cuando las infracciones son cometidas por personas jurídicas, las multas se imponen solidariamente a quienes hayan participado o intervenido en el hecho sancionado: directores, gerentes, síndicos, miembros del consejo de vigilancia, administración, mandatarios o representantes.

Sobre la figura de obstrucción

Siguiendo los lineamientos del artículo 18 del Convenio núm. 81 de la OIT, el REGESIL describe la obstrucción como toda actitud que **impida, perturbe o retrase** el accionar de las autoridades administrativas del trabajo.⁴⁵

Para la configuración de esta figura infraccional bastará que se detecte por parte del particular imputado una conducta tendiente a dificultar, poner obstáculos o no colaborar con la actividad de la administración del trabajo, y ello al margen de que se llegue o no al conocimiento de los datos o de la actividad investigada, ya que lo sancionado no es un resultado sino una conducta que obstruye la tarea inspectora.

Para que se configure la infracción por obstrucción se debe intimar previamente a quienes la están llevando adelante a cesar en su actitud, o a cumplimentar una acción en un plazo determinado. Es decir que, verificada la existencia de una conducta y su relación de causalidad con el resultado, el tipo infraccional exige la concurrencia de un preciso accionar por parte del funcionario: la intimación previa. Se trata de una declaración mediante la cual informa al responsable la consecuencia de cualquier afectación al ejercicio de su potestad: la imputación de una infracción por obstrucción. En caso de que el particular requerido no cumpla con la intimación formulada por funcionario actuante, se consuma automáticamente la infracción por obstrucción.

En Brasil, el inciso 6 del artículo 630 de la Consolidación de Leyes del Trabajo (CLT) sanciona con multa todas aquellas conductas que configuren inobservancia del libre ejercicio de la potestad de fiscalización que el mismo artículo define en los incisos 3 y 4.

En Uruguay, la obstrucción es definida como “las acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las funciones que tiene atribuida la Inspección General del Trabajo y

⁴⁴. Art. 9, Anexo II, Ley N° 25.212.

⁴⁵. Art. 8, Anexo II, Ley N° 25.212.

Seguridad Social”, y se sancionan como faltas graves, salvo en los supuestos de reiteración, violencia, amenaza o similares, en cuyo caso se sancionan como faltas muy graves.

En Chile, el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo (Decreto con fuerza de ley 2/1967) prevé una multa para “las personas que impidan o dificulten la fiscalización e intervención [de la Dirección]”.

4.2. La Ley de Ordenamiento Laboral

El marco normativo actual de Argentina se completó con la Ley N° 25.877, llamada Ley de Ordenamiento Laboral, que fue sancionada en marzo de 2004. Incluye un título específico sobre la administración del trabajo que se divide en tres capítulos. El primero se refiere a la inspección del trabajo, y allí se privilegia la actuación del MTEySS, juntamente con las administraciones provinciales y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el fin de lograr un trabajo de calidad.

A fin de que puedan implementarse sus objetivos, la ley recrea un sistema de inspección denominado Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS), y le atribuye al MTEySS (es decir, al gobierno nacional) el carácter de autoridad de aplicación del mismo en todo el territorio de la Nación. Este punto está en total acuerdo con el artículo 4° del Convenio núm. 81 de la OIT, que establece la figura de la autoridad central como sujeto responsable de la facultad de inspección.

Teniendo en cuenta que la Ley N° 25.877 designa al MTEySS como autoridad de aplicación del sistema y le encomienda la tarea de velar para que los distintos servicios del sistema de inspección cumplan con sus funciones, se han venido intensificando desde su sanción los esfuerzos de coordinación a través de la formulación de recomendaciones y la elaboración de planes de mejoramiento y, llegado el caso, mediante acciones de inspección complementarias cuando se detectan elevados índices de incumplimiento. Todo esto con la necesaria intervención del Consejo Federal del Trabajo creado por la Ley N° 25.212.

Entre otras facultades conferidas por la Ley N° 25.877 al MTEySS le corresponden las siguientes:⁴⁶

- a) velar para que los distintos servicios del sistema cumplan con las normas que los regulan y, en especial, con las exigencias de los Convenios núm. 81 y núm. 129 de la OIT;
- b) coordinar la actuación de todos los servicios, formular recomendaciones y elaborar planes de mejoramiento;
- c) ejercer las demás funciones que a la autoridad central asignan los Convenios núm. 81 y núm. 129 de la OIT, sus Recomendaciones complementarias y aquellas otras que contribuyan al mejor desempeño de los servicios;
- d) detectar núcleos de trabajo no registrado mediante acciones inspectoras complementarias,

46. Art. 29, Ley N° 25.877.

articulando con el servicio local;

- e) recabar y promover, especialmente con miras a la detección del trabajo no registrado, la participación coordinada y la colaboración de las entidades representativas de los trabajadores y los empleadores;
- f) aplicar las sanciones establecidas en el Anexo II del Pacto Federal del Trabajo, ratificado por la Ley N° 25.212, o las que en el futuro las reemplacen, cuando verifique incumplimientos o infracciones.

Es decir que la política de inspección laboral reconoce un mandato federal cuya autoridad tiene la obligación de actuar, más allá de los esfuerzos que demuestren las jurisdicciones locales.

4.3. El procedimiento administrativo sancionador

El procedimiento administrativo sancionador es el cauce normal y natural en el cual debe tramitarse la imputación de una infracción efectuada por la administración a un particular, hasta su resolución. Dentro de este proceso el particular acusado ejerce sus derechos ante la administración. En este sentido, constituye el marco en el cual, a partir del reconocimiento de una serie de derechos y garantías, se procura equilibrar la tensión desigual provocada por las prerrogativas de la administración.

La reforma de la Constitución Nacional del año 1994 estableció en su artículo 121 que: “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 de su incorporación”.

Entre dichos poderes no delegados está en Argentina la facultad de regular y aplicar el procedimiento administrativo sancionador: es una facultad que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires conservan.

El Estado nacional, por su parte, aplica sus procedimientos en infracciones y sanciones contenidas en leyes o actividades federales. El MTEySS posee una competencia federal exclusiva en materia de inspección para aquellas actividades que se desarrollan en territorios federales tales como puertos y aeropuertos o en forma interjurisdiccional, como por ejemplo el transporte de pasajeros, de carga, fluvial, etc. También tiene una competencia federal exclusiva en materia de fiscalización de empresas dedicadas a la prestación de trabajo eventual.⁴⁷

En la actualidad, el procedimiento administrativo especial de comprobación y juzgamiento de infracciones laborales de competencia federal está regulado por la Ley N° 18.695 y, supletoriamente, por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (Ley N° 19.549 y su reglamentación) y el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN).

Del régimen general de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos se extraen una serie de principios y garantías plenamente aplicables al procedimiento especial sancionador, tales

47. Conforme Decreto N° 1694/2006.

como:

a) Principio de oficialidad - Impulsión de oficio

La administración debe realizar todos aquellos actos que hagan proseguir el expediente. Tiene el deber de actuar de oficio impulsando el procedimiento para llevar a cabo el interés público, ello sin menoscabo de la participación de los particulares en las actuaciones.

Este principio de la oficialidad que comprende el impulso como la instrucción de oficio se encuentra expresamente reconocido en la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.⁴⁸

Del principio de oficialidad se desprenden una serie de consecuencias que amplían las facultades del órgano administrativo que lleva a cabo la instrucción del expediente. Así, por ejemplo, la autoridad administrativa puede revocar de oficio un acto cuando existiera una nulidad absoluta y el acto no hubiera tenido principio de ejecución.

b) Principio de eficacia

Este principio, reconocido por el artículo 1 inc. b) de la Ley N° 19.549, se integra con otros principios que lo complementan, tales como el de celeridad, sencillez y economía procesal, que hacen a la eficiencia de la actuación administrativa.

c) Principio de informalismo

La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos al establecer este principio permite que se excuse a los particulares interesados de la inobservancia de exigencias formales no esenciales, las que pueden cumplir posteriormente.⁴⁹

Este principio siempre es a favor del particular. No puede usarse a favor de la administración. Prevalece la intención del ciudadano en la redacción de su escrito: en caso de detectarse que incumple con algún requisito formal no esencial, se trata de vislumbrar el verdadero objetivo que lo llevo a realizar la presentación, más allá de lo que haya redactado.

d) Principio de verdad material

La administración debe llegar a la verdad de los hechos, más allá de los planteos de los particulares. Por este motivo resulta fundamental la impulsión de oficio, arriba mencionada, para cumplir este cometido, por ejemplo, solicitando la producción de toda clase de prueba, aun cuando no hayan sido solicitadas por los particulares.

A diferencia de lo que acontece en el proceso judicial, donde el juez circunscribe su función jurisdiccional a las afirmaciones y pruebas aportadas por las partes y serán ellas el único fundamento de la sentencia, en el procedimiento administrativo, el órgano que lo dirige e impulsa ha de ajustar su actuación a la verdad objetiva o material, con independencia de lo alegado y probado por el administrado.⁵⁰

En el procedimiento administrativo deben imperar, como principios fundamentales, el de la legalidad y el de la verdad material sobre la verdad formal. Por esto es que la administración debe

⁴⁸. Art. 1 inc. a) Ley N° 19.549.

⁴⁹. Art. 1 inc. c) Ley N° 19.549.

⁵⁰. Cassagne, J. C. *Derecho Administrativo*, Octava Edición. Bs. As. Ed. Abeledo-Perrot, 2006, Tomo II, pág. 671.

esclarecer los hechos, circunstancias y condiciones, tratando por todos los medios admisibles de precisarlos en su real configuración, para luego poder fundar sobre ellos su efectiva decisión.⁵¹

e) Debido proceso adjetivo

Este principio emana de la garantía constitucional de la defensa consagrada por la Constitución Nacional. El debido proceso adjetivo implica el reconocimiento de tres derechos fundamentales:

- Derecho a ser oído.
- Derecho a ofrecer y producir pruebas.
- Derecho a una decisión fundada.

Veamos con detalle cada uno:

Derecho a ser oído. El titular de un derecho o interés debe tener la posibilidad de exponer sus pretensiones y explicar sus razones. Además, la expresión debe ser amplia y oportuna; es decir, sin restricciones y de carácter previo a las decisiones estatales.⁵²

Derecho a ofrecer y producir pruebas. Se rige por la regla de la pertinencia y está limitado por el plazo que fija la administración atendiendo a la complejidad del caso. Esta derecho lleva implícita la facultad del particular de controlar la pruebas producidas.

Derecho a una decisión fundada. El acto decisorio emitido por la administración debe estar debidamente fundado y tener expresamente en consideración los principales argumentos y las cuestiones planteadas en el expediente, siempre que sean conducentes a la solución del caso. Este principio se vincula con la tutela judicial efectiva.

4.3.1. Procedimiento de la Ley N° 18.695

Se trata de un procedimiento administrativo especial. Su característica principal, que lo diferencia del procedimiento administrativo general (Ley N° 19.549 y su reglamentación), es que es verbal y actuado. Es decir, el descargo y las pruebas se reciben en una audiencia celebrada con presencia del empleador imputado. Este tipo de procesos se crean en busca de una agilización de las actuaciones, tanto en términos de economía de tiempos como por la espontaneidad de las declaraciones y la fácil comunicación entre el emisor y el destinatario. Los actos orales son en este sentido menos formalistas que los actos escritos, tanto por la simplificación de los actos como por la concentración de los medios de instrucción en la audiencia, lo cual disminuye los incidentes, las impugnaciones y las resoluciones interlocutorias.

Este procedimiento puede ser estructurado en cuatro etapas: acusación, instrucción y resolución, revisión judicial y ejecución.

La acusación se efectiviza con la notificación al particular de la imputación de la infracción laboral constatada por la administración en el acta de inspección respectiva, la cual da inicio a

51. Procuración del Tesoro de la Nación [Colección de Dictámenes 207:212; 203:47, entre otros].

52. Balbín, C. F. *Manual de Derecho Administrativo*, 4ta Edición, Ed. La Ley.

la instrucción de las actuaciones. Los hechos constatados en el acta de inspección gozarán de la presunción de veracidad a todos los efectos administrativos y judiciales.

Posteriormente y según lo establece este procedimiento,⁵³ en el despacho que ordene la instrucción de las actuaciones, la autoridad de aplicación fijará audiencia para que el empleador imputado formule todos aquellos descargos que estime convenientes, ejerza su derecho de defensa y proponga la producción de medidas de prueba que considere conducentes.

Cierre de la instrucción y dictado de la resolución

Una vez completada la etapa preparatoria (imputación, descargo y producción de pruebas), las actuaciones son remitidas al órgano competente para el dictado de la resolución definitiva, la cual puede disponer la imposición de una sanción, la absolución del empleador imputado de demostrarse su inculpabilidad, o, en los casos que corresponda, declarar la nulidad de las actuaciones.

La instrucción del procedimiento administrativo sancionador finaliza con el dictado de un acto administrativo cuyos requisitos formales y sustanciales están previstos en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.

Como hemos mencionado en varias oportunidades, en materia sancionadora es importante el análisis de la razonabilidad y, en especial, de la proporcionalidad de la decisión. Al igual que en el ejercicio de la potestad de inspección, en el acto de sancionar debe existir una correlación adecuada entre la sanción susceptible de ser impuesta y la infracción cometida, atendiendo fundamentalmente a la gravedad de ésta y al grado de culpabilidad del infractor.

El principio de razonabilidad del artículo 28 de la Constitución Nacional hace referencia a la adecuada proporcionalidad que debe existir entre las medidas que el acto involucra y la finalidad que el mismo persigue, y constituye uno de los límites del obrar discrecional. Opera, así, como medio de interdicción de la arbitrariedad en el obrar de la administración pública.

Para que la proporcionalidad pueda verificarse, uno de los requisitos imprescindibles que debe cumplir el acto administrativo que impone la sanción es la motivación, esto es, cuando un acto administrativo carece de argumentación razonable sobre los hechos y se basa solo en la simple y pura voluntad del funcionario que lo dictó, es arbitrario y por ende ilegítimo.

En el mismo sentido también encontramos jurisprudencia pertinente, según la cual se ha sostenido, por ejemplo, que “El Poder Judicial se encuentra investido de la potestad de revisar los actos administrativos de carácter disciplinario que emanan de la administración, comprendiendo el ámbito posible de la intervención de los magistrados, no solo el control judicial de su regularidad, sino también la razonabilidad de las medidas que los funcionarios adopten en ejercicio de sus facultades, por lo que los jueces pueden anularlas cuando aquéllos hayan incurrido en arbitrariedad manifiesta”.⁵⁴

53. Art. 7º Ley Nº 18.695.

54. Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal (sala VI), noviembre 26/1997, in re “Delgadillo, Ernesto José C. c. Ministerio de Defensa - Prefectura Naval Argentina”, ED, 177-503.

Apelación

Según el artículo 11° de la Ley 18.695, la resolución que imponga la multa podrá ser apelada judicialmente previo pago de ésta, dentro de los tres (3) días hábiles administrativos de notificada. Se trata de un recurso judicial directo, que se interpondrá ante la autoridad de aplicación y deberá ser fundado.

Las actuaciones serán remitidas dentro del décimo día hábil administrativo a la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo en la Capital Federal o al Juez Nacional en lo Federal que según el lugar donde se hubiere comprobado la infracción y por razones de turno corresponda.

Las multas que no excedan los cuatro (4) salarios básicos del Convenio de Empleados de Comercio, correspondiente a la Categoría Maestranza “A” inicial, serán inapelables.⁵⁵

En algunos países, los inspectores se encuentran facultados también para imponer sanciones administrativas. Estas sanciones tienen la ventaja de que se imponen casi inmediatamente. No obstante, los países que facultan a sus inspectores para imponer estas sanciones tienen un sistema de controles que aseguran la corrección y la equidad en su aplicación. Veamos en este sentido el caso de los Países Bajos.

Sanciones administrativas en los Países Bajos

En los Países Bajos, el inspector del trabajo prepara un informe de sanción detallando las infracciones que presuntamente ha cometido el empleador. El Departamento de Sanciones Administrativas de la Inspección del Trabajo evalúa el informe de sanción. Si el informe afirma que se ha comprobado la infracción, se determina la multa. El responsable recibirá luego una carta conteniendo la intención de imponer una multa y una descripción de la infracción. El empleador puede responder a la carta en un plazo de dos semanas, y exponer sus puntos de vista. La respuesta será evaluada, lo que podría dar lugar a un cambio en la intención de imponer una multa o a la decisión de imponer una multa menor. Luego de esto, el empleador recibirá una resolución de sanción que indica si se le va a imponer o no una multa y, de ser afirmativo, cuál será el importe.

55. Art. 11 Ley N° 18.695.

4.4. Aspectos jurídico-prácticos vinculados a la comprobación y juzgamiento de las infracciones laborales

4.4.1. Aspectos a tener en cuenta en el acta de inspección

En primer lugar no debemos perder de vista que toda acta labrada por un funcionario público en ejercicio de su función constituye un instrumento público que da plena fe de lo sucedido ante él⁵⁶ y, por lo tanto, comprende lo que ha hecho, visto u oído, la fecha del acto, la autenticidad de las firmas consignadas y la observancia de las formas, cuyo cumplimiento hace constar en el instrumento.⁵⁷

Por su parte el instrumento acusatorio puede ser plasmado de dos formas: por medio del acta de inspección o a través de un dictamen acusatorio circunstanciado.

El procedimiento administrativo de comprobación y juzgamiento de infracciones laborales en materia federal vigente en Argentina nos indica los elementos que se deben consignar en su confección:⁵⁸

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

Este elemento hace a la ubicación espacio-temporal del acto que se está llevando adelante. En caso de no ser posible identificar la calle o la numeración (área rural, calle sin nombre o falta de la placa con la identificación del número), se deberá ingresar una referencia geográfica para poder ubicar el domicilio en el cual se realizó la inspección.

2. Identidad del infractor

Es fundamental consignar respecto de las personas humanas su nombre y apellido, y en caso de ser un persona jurídica, su razón social. Se deberá consignar además la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) o el DNI del empleador imputado para cotejar fehacientemente su identidad, de modo de evitar problemas de identificación cuando haya empleadores con el mismo nombre y apellido, y así minimizar posibles planteos de nulidad.

3. Norma infringida

Al momento de realizarse la imputación el inspector debe consignar qué norma legal específica la persona o empresa imputada ha infringido, tal como vemos en el ejemplo del recuadro de la página 45: “artículo 1º del Decreto N° 1335/73 (texto según Decreto N° 1.038/97)”.

4. Grado de la infracción

También se debe consignar, a la luz de lo establecido en los artículos 2º, 3º y 4º del REGESIL, si la infracción es leve, grave o muy grave, y si se constata la infracción de obstrucción a la actividad de la autoridad administrativa del trabajo.

56. Art. 289 inciso “b”, 293 y 296 Código Civil y Comercial de la Nación.

57. Llambías, J.J., *Tratado de Derecho Civil*, Parte General, II, pág. 446, Ed. Perrot, 1966.

58. Art. 3, Ley N° 18.695.

5. Descripción de los hechos

Se trata de hacer una descripción lo más detallada posible de los hechos que se verifican. En el recuadro, encontramos: “falta de entrega o portación de la libreta de trabajo, por cuanto solicitadas las libretas de trabajo, los choferes manifestaron no poseerlas”.

En esta descripción de los hechos debe quedar expresada una acción o una omisión que se relaciona directamente con la vulneración de la norma imputada.

6. Cantidad de trabajadores afectados

Este dato se utiliza al momento de graduar la sanción para los casos de infracciones graves y muy graves, mientras que para las infracciones leves no se toma en cuenta.

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

Se refiere a individualización de las personas que atienden al inspector en el lugar relevado y el carácter que invisten (se puede tratar del representante legal de una empresa o de un empleado).

El inspector deberá hacer todo lo posible para identificar debidamente a estas personas. Incluso, a fin de cumplir con su cometido, se encuentra habilitado para requerir el auxilio de la fuerza pública (Ley N° 25.212, artículo 7° inciso 3).

Si se llega a una instancia en que, a pesar de haber hecho todo lo que está al alcance del inspector, no se logra identificar a las personas, se dejará debida constancia de ello.

8. Firma del inspector actuante

El acta debe contener la identificación y firma del funcionario que la labra. El ordenamiento legal argentino no hace diferencia entre funcionarios y empleados; por el contrario, establece que todos los agentes de la administración tienen a esos efectos la misma calificación jurídica.

Toda persona que sea designada para realizar tareas propias de la función administrativa es considerada funcionario público por estar realizando, justamente, esas tareas, más allá de la formalidad con que se haya concretado la vinculación.

9. Firma de quien recibe la copia del acta

Por último, el inspector también debe individualizar y requerir la firma de la persona que recibe la copia del acta. Para el caso de que ésta se niegue, será suficiente consignar en el instrumento dicha negativa.

Ejemplos de correcta imputación de la norma infringida

“Infracción grave (artículo 3º, inciso “f”) por incumplimiento al artículo 1º del Decreto N° 1335/73 (texto según Decreto N° 1.038/97), falta de entrega o portación de la libreta de trabajo, por cuanto solicitadas las libretas de trabajo, los choferes manifestaron no poseerlas; afectando a dos (2) trabajadores”.

“Infracción grave (artículo 3º, inciso “c”) por incumplimiento al artículo 122 de la Ley N° 20.744 (texto ordenado por Decreto N° 390/76 y sus modificaciones), falta de pago de la primera fracción del sueldo anual complementario correspondiente a 2022, por cuanto no acreditó los recibos de pago; afectando a un trabajador”.

También el procedimiento permite ordenar con anterioridad medidas o providencias con la finalidad de “salvar insuficiencias, omisiones o errores de trámite o de constatación”.⁵⁹

A tal fin, la administración posee facultades amplias y puede ordenar inspecciones complementarias en el establecimiento, requerimientos de documentación, pedidos de informes a organismos estatales, o cualquier otra medida que se desprenda de las facultades asignadas al inspector del trabajo.

Ejemplos de medidas que pueden ordenarse

“Ofíciase a la Municipalidad de a fin de que se sirva informar quién detentaba al mes de ... de 20... la habilitación del local sito en ...”

“Ofíciase a la Cooperativa de Electricidad XX a fin de que informe el titular correspondiente al medidor número xxxxxxxxx que se encuentra instalado en ruta X paraje XXXXX”.

4.4.2. Aspectos a tener en cuenta en la instrucción.

1. Providencia ordenando la instrucción de las actuaciones

El REGESIL prevé un plazo para la prescripción de la acción de dos años a contar desde la comisión de la infracción. Dicho plazo puede ser interrumpido, es decir, reiniciado su cómputo,

59. Art. 4º Ley N° 18.695.

“por la constatación de la infracción a través del acta pertinente”, por “el auto de apertura del sumario” y por “la comisión de nuevas infracciones”.⁶⁰

Teniendo esto en consideración, es fundamental realizar la providencia por la cual se ordena la instrucción de las actuaciones, ya que es una de las causales que interrumpe los plazos de la prescripción.

2. Citación a audiencia de descargo

Para la elección de la fecha de la audiencia deberá tenerse en cuenta que el procedimiento requiere un lapso mínimo de tres días hábiles administrativos entre el día hábil posterior al de la notificación y el de la audiencia.⁶¹ Este lapso deberá ser ampliado cuando la citación deba practicarse en un domicilio fuera de la ciudad donde se encuentra la delegación interviniente, a razón de un día por cada doscientos kilómetros o fracción que no baje de cien.

Si el particular realiza un pedido de prórroga para la celebración de la audiencia de descargo, debe concedérsele, con el fin de evitar ulteriores planteos de nulidad. En cuanto a las causas invocadas para justificar la prórroga, debe tratarse de algo súbito, inevitable de acuerdo a un obrar diligente y, además, deber ser un hecho contemporáneo a la fecha de la audiencia cuya prórroga se solicita.

3. Vista de las actuaciones

El empleador imputado, sus representantes o letrados pueden tomar vista del expediente en cualquier momento sin necesidad de resolución expresa al respecto.⁶²

A su vez, debe dejarse constancia en el sumario de que el interesado, representante legal o convencional o letrado patrocinante (debidamente presentado por su patrocinado) ha tomado vista de las actuaciones o ha requerido fotocopias (y éstas estarán a cargo del solicitante).

4. Acreditación de la identidad y personería

El imputado deberá acreditar oportunamente su identidad, el carácter en el cual comparece y particularmente si ostenta o no el carácter de titular del establecimiento donde se ha comprobado la infracción, o de representante o mandatario con capacidad para asumir la responsabilidad imputable al empleador.

La acreditación de la personería invocada podrá efectuarse dentro de los cinco días hábiles administrativos de celebrada la audiencia de descargo. La falta de acreditación de la personería en dicho lapso no determinará la caducidad o paralización de la instrucción sumarial; al contrario, la autoridad de aplicación deberá declarar la rebeldía del empleador imputado y continuar el trámite hasta la decisión final.⁶³

⁶⁰. Art. 11, inc. 1) Ley N° 25.212.

⁶¹. Art. 7 Ley N° 18.695.

⁶². Art. 6 Ley N° 18.695.

⁶³. Art. 6 Ley N° 18.695.

5. Incomparecencia

Si a la hora designada para la audiencia no compareciera persona alguna, se le otorgarán treinta minutos de tolerancia, a contar desde la hora fijada para su inicio. Terminado dicho plazo, se lo debe llamar a viva voz por última vez. Si nadie contesta al llamado, se procederá a dejar constancia y decretar la rebeldía.

Antes de decretar la rebeldía del empleador imputado es conveniente verificar nuevamente que la notificación de la citación a la audiencia se haya realizado correctamente y respetando los plazos y requisitos de la notificación. En caso de que se detecte algún defecto en dicha notificación, se deberá proceder a citar al particular a una nueva audiencia.

6. Ofrecimiento y producción de prueba

El particular deberá realizar el ofrecimiento y producción de las medidas probatorias de las que intente valerse en la misma audiencia en la que se realiza el descargo. Si la complejidad del medio probatorio lo amerita, la autoridad administrativa, de considerar conducente la prueba, podrá fijar una audiencia para dicho trámite.

Según lo indica el procedimiento, el empleador imputado solo podrá producir los siguientes tipos de prueba:⁶⁴

- Testimonial
- Informativa
- Documental
- Pericial

Si se rechaza una prueba que sea manifiestamente improcedente, inconducente, superflua o meramente dilatoria, deberá ser en forma fundada.

Para no afectar el derecho de defensa del imputado, el rechazo de medidas probatorias debe aplicarse con un criterio restrictivo, es decir que ante la mínima duda se la debe recibir favorablemente.

La carga en la producción de las medidas probatorias propuestas recae sobre el empleador imputado, razón por la cual frente a la negligencia en el cumplimiento de tal cometido, corresponderá decretar su caducidad.

7. Presentaciones fuera de término

En caso de recibirse una presentación o descargo efectuado fuera de término por el particular, deberá ser incorporado al expediente a fin de que sea considerado y valorado al momento de dictarse el acto administrativo que resuelva el caso. Esto se debe a que, pese a no ser el momento procesal oportuno para efectuar la presentación, ésta debe ser analizada en virtud de las directivas procedimentales que se desprenden de los principios de oficialidad y de verdad material que rigen al procedimiento administrativo sancionador.

⁶⁴. Artículo 9º Ley Nº 18.695.

4.5. El estudio del expediente. Pautas formales y sustanciales para la confección de proyectos de acto administrativo

Inicialmente podemos definir el expediente administrativo como “el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento al acto administrativo así como las diligencias encaminadas a ejecutarlo.”⁶⁵

A su vez, el estudio y resolución del expediente que se tramita en el procedimiento administrativo sancionador tiene diferentes pautas generales y específicas que deberán ser observadas al momento de proyectar y dictar el acto administrativo que determina la aplicación o no de una sanción. Veamos cada una con detalle.

4.5.1. Análisis del expediente

Esta etapa es previa al dictado del acto administrativo sancionador. Consiste en examinar en forma íntegra las actuaciones y verificar que se hayan cumplido acabadamente todas las etapas procesales y formales:

- Se debe corroborar que el expediente esté perfectamente caratulado, que tenga número asignado, que se encuentre compaginado y foliado (en caso de que el soporte sea papel) y que hayan intervenido todos los sectores atinentes al caso y se hayan expedido sobre el tema.
- Se debe corroborar que se hayan cumplido todas las etapas y plazos procesales correspondientes, y que se hayan respetado todos los derechos y garantías del particular involucrado.
- Se debe evaluar si es necesaria la producción de medidas de prueba adicionales para poder resolver objetivamente y, de ser así, debe ser solicitada. Esto hace a la búsqueda de la verdad material y al debido proceso adjetivo.
- Se debe verificar que no haya vicios en el procedimiento que pueden devenir en nulidades.
- Se debe verificar si existen errores u omisiones formales, y en su caso deben ser saneados.

Una vez que se hayan verificado estas cuestiones procesales y formales la administración está en condiciones de emitir un acto administrativo regular, que se presume legítimo en los términos del artículo 12 de la Ley N° 19.549 y eficaz una vez que se notifica al administrado.

4.5.2. Aspectos formales para la presentación de escritos

En la etapa de análisis del expediente también deben estudiarse diversos aspectos de las presentaciones efectuadas por los particulares, en tanto deben cumplir con ciertos recaudos legales, aunque con el beneficio del principio de informalismo que ya se analizó más arriba. Son los siguientes:⁶⁶

⁶⁵. Artículo 7° Decreto Reglamentario N° 1759/72.

⁶⁶. Art. 16 Decreto N° 1759/72 y ccdtes.

a) Identidad del interesado

Debe enunciarse el nombre y apellido del interesado, cuando se trata de una persona individual, y el nombre completo de una sociedad o persona jurídica en los demás casos, de manera que no quede ninguna duda sobre quién es la persona que lo peticona y que quedará vinculada con la decisión.

b) Requisito de la personería

Se debe verificar que quien se presente sea la parte interesada o bien un apoderado con representación suficiente (poder, carta-poder, etc.) y vigente para actuar en su representación.

Aquí debemos recordar que los particulares pueden tener o no patrocinio jurídico en virtud del mencionado principio de informalismo que rige en la administración.

c) Domicilio⁶⁷

Toda persona que comparezca ante autoridad administrativa, por derecho propio o en representación de terceros, deberá constituir un domicilio especial dentro del radio urbano de asiento del organismo en el cual tramite el expediente o un domicilio electrónico en caso de presentaciones efectuadas mediante la plataforma electrónica de trámites a distancia (TAD).

Es deber de todo interesado constituir un domicilio especial a los efectos del procedimiento y hacerlo en el primer escrito o acto en que intervenga.

d) Otros recaudos

La presentación efectuada por el particular debe contener:

- Hechos y derecho en que se funda su petición;
- La petición clara, puntual, concreta y precisa;
- Ofrecimiento de toda la prueba que intente hacer valer;
- Firma del interesado o de su representante legal o apoderado: los escritos deben llevar la firma de quien los presenta.⁶⁸

e) Los plazos

La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos establece en cuanto a los plazos lo siguiente:⁶⁹

- Son obligatorios para los interesados y para la administración.
- Se cuentan según días hábiles administrativos, salvo disposición legal en contrario o habilitación resuelta de oficio o a petición de parte.
- Comienzan a contar a partir del día siguiente de la notificación.
- Cuando no se encuentra establecido, el plazo es de diez (10) días.
- La administración puede disponer la ampliación de un plazo.

⁶⁷. Art. 19 Decreto N° 1759/72 y ccdtes.

⁶⁸. Art. 15 Decreto N° 1759/72 y ccdtes.

⁶⁹. Art. 1 Inc. e) Ley N° 19.549.

En caso de que el particular haya efectuado su presentación fuera del plazo previsto, se pueden dar las siguientes situaciones:

- Se puede recepcionar la presentación y tramitarla como Denuncia de Ilegitimidad,⁷⁰ en pos de la defensa de los intereses de los particulares. La doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación sostiene que “al dejar vencer los términos sin deducir el recurso respectivo ya no se podrá hacerlo en el futuro. La presentación que más tarde formule el interesado no revestirá los caracteres de un verdadero recurso y sí solo los de una denuncia de ilegitimidad.”⁷¹ Y también sostiene que “no procede la consideración de un recurso como denuncia de ilegitimidad cuando el acto contra el que se reclama no causa gravamen al recurrente y, por lo tanto, carece éste de interés legítimo para cuestionarlo”.⁷²
- Se puede rechazar la presentación por extemporánea cuando no se justifique la inacción procesal, cuando el particular haya dejado vencer los plazos, o bien no surjan elementos que ameriten un nuevo análisis de la cuestión de fondo.

4.5.3. Notificaciones

A lo largo de todo el procedimiento hay diferentes notificaciones (para citar a los administrados a las audiencias, para notificar un acto administrativo, para solicitar documentación, etc.). Lo importante es que sean válidas.

La notificación del acto administrativo le da publicidad al mismo: constituye un efectivo y cierto conocimiento del acto. Y todos los actos que producen efectos respecto de una persona física o jurídica deben ser notificados.

En este sentido la jurisprudencia nacional ha sostenido que “en el caso del derecho administrativo, parece indudable que es la administración quien debe acreditar el hecho positivo de que sí notificó y notificó bien, informado de lo pertinente al debido proceso legal y que ha de tenerse siempre en claro que el fin legal de la notificación es llevar el acto y sus circunstancias a conocimiento cierto y no presunto del destinatario”.⁷³

Con las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y la modificación al Decreto Reglamentario N° 1759/72 se cambió la forma de notificar a los administrados, ya que cualquier persona que ingrese un trámite por la plataforma de TAD deberá constituir un domicilio especial electrónico en el cual serán válidas las comunicaciones y notificaciones.⁷⁴

70. Art. 1 inciso e, punto 6 de la Ley N° 19.549.

71. Procuración del Tesoro de la Nación (Colección de Dictámenes: 211:470).

72. Procuración del Tesoro de la Nación (Colección de Dictámenes: 117:511).

73. Mercado, Juan Domingo c/ Municipalidad de 25 de mayo s/ Contencioso Administrativo – Sumario: <http://www.saij.gob.ar/derecho-administrativo-acto-administrativo-notificacion-acto-administrativo-su50006137/123456789-0abc-defg7316-0005soiramus>

74. Art 19, inc b, Decreto Reglamentario 1759/72: “Presentaciones mediante la plataforma electrónica de Trámites a Distancia (TAD). Toda persona que comparezca ante una Autoridad Administrativa mediante la Plataforma Electrónica de ‘TRÁMITES A DISTANCIA’ (TAD), por derecho propio o en representación de terceros, deberá constituir un domicilio especial electrónico en el cual serán válidas las comunicaciones y notificaciones.”

4.5.4. Aspectos sustanciales de las peticiones de los administrados

En el aspecto netamente sustancial, el particular puede solicitar la revisión del acto administrativo emitido. En este sentido, puede también alegar vicios en el procedimiento que hayan generado: a) actos nulos o b) actos anulables.

a) Los actos nulos (por ejemplo, errores esenciales, falta de causa, vicios en el objeto, dolo, violencia, etc.):

- Afectan los elementos esenciales del acto administrativo.
- No se pueden sanear.
- Se pueden realizar de oficio o a pedido de parte.

Al respecto, la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo expresamente dispone que: “El acto administrativo afectado de nulidad absoluta se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad aun en sede administrativa. No obstante, si el acto hubiere generado prestaciones que estuvieren en vías de cumplimiento solo se podrá impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes mediante declaración judicial de nulidad”.⁷⁵

b) Los actos anulables: Son aquellos en los que se incurre en alguna irregularidad, vicio u omisión que no afecta los elementos esenciales del acto administrativo. Estos actos pueden ser saneados por la administración.

5. RESUMEN

El diseño de estrategias para promover y asegurar el cumplimiento de la normativa laboral requiere observar y analizar diversos factores, pautas y enfoques, tales como la calidad de la legislación aplicada y su estructura, la difusión de la información, los sistemas de control, la planificación de la inspección laboral, la participación de otros actores sociales y organizaciones asociadas al cumplimiento de la normativa laboral, la efectividad y proporcionalidad de las penas aplicadas y el procedimiento administrativo sancionatorio utilizado, entre otros.

El asesoramiento y la información acerca de la normativa laboral deben ir acompañados de la posibilidad real de aplicar medidas de control e imponer sanciones en casos de infracción. La credibilidad de todo servicio de inspección depende de ambos aspectos: su capacidad para asesorar a los empleadores y trabajadores acerca de los medios más eficaces de cumplir con la

⁷⁵. Art. 17 de la Ley N° 19.549.

ley, y su capacidad para imponer sanciones realistas. Las funciones de asesoramiento y control son complementarias.

La calidad de la legislación en sí debe ser tal que el público en general la considere clara, justa e importante. Por una parte, la legislación no debe imponer cargas desproporcionadas a los empleadores; pero, por otra, debe contener sanciones actualizadas y que guarden relación con las faltas cometidas. Es decir que las sanciones permitidas por ley deben ser lo suficientemente altas como para ser un verdadero elemento disuasivo, y deben estar actualizadas. Debe haber una amenaza real de que las multas impuestas serán proporcionales a la gravedad de la infracción. Las sanciones impuestas deben tener algún efecto significativo y ser lo suficientemente considerables como para reflejar la gravedad de la infracción. Si las sanciones efectivamente impuestas son pequeñas o inexistentes, el respeto por la ley probablemente disminuirá y el cumplimiento será débil. Los Convenios, Recomendaciones y Directrices de la OIT están diseñados para ser de gran ayuda en este sentido.

Las “Orientaciones para la Planificación Estratégica para el Cumplimiento para Inspecciones del trabajo”, publicadas por la OIT en 2017, propician un modelo estratégico basado en el seguimiento del cumplimiento de las normas, que marca una diferencia respecto del modelo tradicional de control centrado solamente en fiscalizar su aplicación.

Finalmente, el procedimiento administrativo utilizado para la tramitación de las infracciones laborales y la imposición de las respectivas sanciones debe ser suficientemente efectivo para que éstas últimas lleguen con celeridad a los infractores y no pierdan su efecto disuasorio, pero a su vez debe respetar acabadamente las garantías del debido proceso adjetivo, de modo de evitar nulidades ulteriores.

6. BIBLIOGRAFÍA Y LECTURAS RECOMENDADAS

- Arese, M. 2004. “Inspección del trabajo”. En: Ramírez, L. E. (dir.), *Reforma laboral: ley 25.877*, Buenos Aires, Editorial Nova Tesis p. 221.
- Ayres, I., Braithwaite, J. 1992. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford socio-legal studies.
- Bidart Campos, G. J. 1998. *Manual de la constitución reformada*, t.1, Ed. Ediar, p. 516.
- Cassagne, J. C. 2006. *Derecho administrativo*, 8ª edición, Buenos Aires, tomo II, Ed. Abeledo-Perrot pág. 671.
- García de Entrerría, E. y Fernandez, T. 1994. *Curso de Derecho administrativo*, Tomo II, Madrid, Editorial Civitas, pág. 163.

- Marienhoff, M. S. 1965. *Tratado de Derecho administrativo*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, t. I, p. 240, con cita de Fallos 241:396.
- OCDE. 1994. "Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques", París, OCDE.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2003. "La inspección del trabajo. Guía de la profesión". Von Richthofen, Wolfgang, OIT Informes, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, núm. 65.
- ___. 2006a. "Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947". Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.
- ___. 2006b. "Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo". Informe de la Comisión de Empleo y Política Social a la 297.^a reunión del Consejo de Administración de la OIT.
- ___. 2013. "Sanciones de la Inspección del Trabajo: Legislación y práctica de los sistemas nacionales de inspección del trabajo". Vega, M. L. y Robert, R. OIT, Documento de trabajo N° 26.
- ___. 2017. *Orientaciones para la Planificación Estratégica para el Cumplimiento para Inspecciones del Trabajo*.
- ___. 2022. "Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo".
- Rebollo Puig, M. 2013. "La actividad inspectora". En: En Díez Sánchez, J. J. (Ed.), *Función inspectora: actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: INAP.
- *Revista Latinoamericana de Derecho Social* 2019. N° 28. Ciudad de México, ene./jun. 2019.
- Weil, D. 2008. "Un planteamiento estratégico de la inspección del trabajo" En: OIT, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127, núm. 4.



EJERCICIO 1

TÍTULO	Selección de medidas de control
OBJETIVO	• Determinar cuáles serían las medidas de control más apropiadas que se deberían tomar en los dos casos propuestos como recursos. • Discutir los diferentes enfoques de control que pueden aplicar los funcionarios intervinientes. • Determinar hasta qué punto es posible ejercer la facultad discrecional de los funcionarios de control.
TAREAS	• Se formarán grupos de 4 ó 5 personas. Cada grupo deberá: • Discutir y definir cuál sería la opción o las opciones de control que considera adecuada para cada uno de los casos. • Teniendo en cuenta el Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales (REGESIL), que se adjunta como Anexo I, distinga qué tipo de infracciones (leves, graves, muy graves, etc.) son las que se verifican en el Caso 1. • Discutir qué medidas serían apropiadas en el Caso 2. • Elegir un portavoz que presente el trabajo del grupo.
TIEMPO	• 30' para el trabajo de grupo. • 5' para la presentación de cada grupo. • 15' para la discusión final.
RECURSOS	• Selección de medidas de control: Casos 1 y 2. • Anexo I.



EJERCICIO 1 / CASO 1

Su organismo de inspección tiene competencia en el control de la prestación y condiciones de trabajo (registración, modalidad contractual, jornada de trabajo, salarios, etc). Habiendo recibido una denuncia, realizan una visita a un establecimiento industrial. Al momento de presentarse no les permiten el ingreso al lugar, no obstante haber formulado la intimación correspondiente. Habiendo transcurrido largamente el plazo otorgado en la intimación, y al ver que los inspectores no se retiraban del lugar, el responsable del establecimiento los deja ingresar.

Ya dentro del establecimiento y habiendo relevado a los trabajadores presentes y la documentación respectiva, los inspectores actuantes verifican lo siguiente:

- De los 45 trabajadores relevados, 3 de ellos no se encontraban registrados en los libros de la empresa pero se encontraban dados de alta en los organismos de la seguridad social.
- No obstante haber transcurrido más de 15 días del vencimiento de la obligación de pago mensual de los salarios de los trabajadores, ninguno de ellos había percibido su salario en forma íntegra.

El establecimiento nunca había sido inspeccionado anteriormente.



EJERCICIO 1 / CASO 2

Los inspectores del trabajo realizan una visita de rutina a un establecimiento gastronómico. Durante el relevamiento de trabajadores y documentación laboral advierten que las instalaciones de la cocina son muy precarias, y verifican la existencia en el piso de cableado eléctrico al descubierto junto a los desagües y conexiones de gas realizadas con flexibles de goma en un visible estado de deterioro. Además, se percibe un muy tenue olor a gas.

Al ser consultado por el estado de las instalaciones, el dueño del restaurante les dice que el local se encuentra debidamente habilitado y que la inspección del trabajo no tiene competencia para verificar el estado de la infraestructura del local.



EJERCICIO 2

TÍTULO	Pasos de la planificación estratégica
OBJETIVO	Tomando en cuenta los seis pasos estructurados en las “Orientaciones de la OIT para la Planificación Estratégica para el Cumplimiento para Inspecciones de Trabajo”: • Identificar cuáles son los pasos de la Planificación Estratégica de la OIT para el cumplimiento que requieren mayor observancia en el país. • Identificar medidas a través de las cuales las autoridades pueden fortalecer y mejorar esos pasos elegidos.
TAREAS	Se formarán grupos de 4 ó 5 personas. Cada grupo deberá: • Elegir un portavoz para que presente los puntos de vista del grupo. • Leer los seis pasos de las “Orientaciones de la OIT para la Planificación Estratégica para el Cumplimiento para Inspecciones de Trabajo” que se adjuntan como Anexo II . • Discutir y acordar cuales son los pasos que requieren mayor observancia de los servicios de inspección del país. • Discutir y acordar medidas a través de las cuales las autoridades pueden fortalecer y mejorar los pasos señalados.
TIEMPO	• 45’ para el trabajo de grupo. • 5’ para presentar las conclusiones de cada grupo.
RECURSOS	Anexo II: “Orientaciones de la OIT para la Planificación Estratégica para el Cumplimiento para Inspecciones de Trabajo”

ANEXO I

REGIMEN GENERAL DE SANCIONES POR INFRACCIONES LABORALES (REGESIL) (Anexo II Ley N° 25.212)

CAPÍTULO 1

Ámbito de Aplicación

ARTÍCULO 1º — Esta Ley se aplicará a las acciones u omisiones violatorias de las leyes y reglamentos del trabajo, salud, higiene y seguridad en el trabajo, así como de las cláusulas normativas de los convenios colectivos.

CAPÍTULO 2

De las infracciones y sanciones

ARTÍCULO 2º — Infracciones leves

Son infracciones leves:

- a) El pago de las remuneraciones fuera del plazo legal, cuando el atraso fuere de hasta cuatro (4) días hábiles si el período de pago fuera mensual, y de hasta dos (2) días hábiles si el período fuera menor.
- b) No exponer en lugar visible del establecimiento los anuncios relativos a la distribución de las horas de trabajo.
- c) No otorgar, salvo autorización, el descanso de las mujeres al mediodía cuando correspondiera.
- d) Cualquiera otra que viole obligaciones meramente formales o documentales, salvo las tipificadas como graves o muy graves.
- e) Las acciones u omisiones violatorias de las normas de higiene y seguridad en el trabajo que afecten exigencias de carácter formal o documental, siempre que no fueren calificadas como graves o muy graves.

ARTÍCULO 3º — Infracciones graves

Son infracciones graves:

- a) La falta, en los libros de registro de los trabajadores, de alguno de los datos esenciales del contrato o relación de trabajo.
- b) La falta de entrega de los certificados de servicios o de extinción de la relación laboral a requerimiento del trabajador.

c) La violación de las normas relativas en cuanto a monto, lugar, tiempo y modo, del pago de las remuneraciones, así como la falta de entrega de copia firmada por el empleador de los recibos correspondientes, salvo lo dispuesto en el artículo 2º, inciso a)

d) La violación de las normas en materia de duración del trabajo, descanso semanal, vacaciones, licencias, feriados, días no laborables y en general, tiempo de trabajo.

e) La violación de la normativa relativa a modalidades contractuales.

f) La falta o insuficiencia de los instrumentos individuales de contralor de la jornada de trabajo.

g) Toda otra violación o ejercicio abusivo de la normativa laboral no tipificada expresamente en esta Ley, establecida para proteger los derechos del trabajador, para garantizar el ejercicio del poder de policía del trabajo y para evitar a los empleadores la competencia desleal derivada de tales violaciones o conductas abusivas.

h) Las acciones u omisiones que importen el incumplimiento de las obligaciones en materia de salud, seguridad e higiene en el trabajo, siempre que no fueran calificadas como muy graves.

ARTÍCULO 4º — Infracciones muy graves

Son infracciones muy graves:

a) Las decisiones del empleador que impliquen cualquier tipo de discriminación en el empleo o la ocupación por motivos de: raza, color, ascendencia nacional, religión, sexo, edad, opinión política, origen social, gremiales, residencia o responsabilidades familiares.

b) Los actos del empleador contrarios a la intimidad y dignidad de los trabajadores.

c) La falta de inscripción del trabajador en los libros de registro de los trabajadores, salvo que se haya denunciado su alta a todos los organismos de seguridad social, incluidas las obras sociales, en la oportunidad que corresponda, en cuyo caso se considerará incluida en las infracciones previstas en el artículo 3º, inciso a).

d) La cesión de personal efectuada en violación de los requisitos legales.

e) La violación de las normas relativas a trabajo de menores.

f) La violación por cualquiera de las partes de las resoluciones dictadas con motivo de los procedimientos de conciliación obligatoria y arbitraje en conflictos colectivos.

g) Las acciones u omisiones del artículo 3º, inciso h) que deriven en riesgo grave e inminente para la salud de los trabajadores.

ARTÍCULO 5º — De las sanciones

1. Las infracciones leves se sancionarán de acuerdo a la siguiente graduación:

a) Apercibimiento, para la primera infracción leve, de acuerdo a los antecedentes y circunstancia de cada caso, evaluadas por la autoridad administrativa de aplicación.

b) Multa del veinticinco por ciento (25%) al ciento cincuenta por ciento (150%) del valor mensual del Salario Mínimo, Vital y Móvil vigente al momento de la constatación de la infracción.

2. Las infracciones graves se sancionarán con multa del treinta por ciento (30%) al doscientos por ciento (200%) del valor mensual del Salario Mínimo, Vital y Móvil vigente al momento de la constatación de la infracción, por cada trabajador afectado.

3. Las infracciones muy graves serán sancionadas con multa del cincuenta por ciento (50%) al dos mil por ciento (2.000%) del valor mensual del Salario Mínimo, Vital y Móvil vigente al momento de la constatación de la infracción, por cada trabajador afectado.

4. En casos de reincidencia respecto de las infracciones previstas en los incisos c), d) y h) del artículo 3º, la autoridad administrativa podrá adicionar a los montos máximos de la multa una suma que no supere el diez por ciento (10%) del total de las remuneraciones que se hayan devengado en el establecimiento en el mes inmediato anterior al de la constatación de la infracción.

Las sanciones previstas en el punto 3 del presente artículo por las conductas tipificadas en el inciso f) del artículo 4º del presente régimen, se aplicarán por cada uno de los trabajadores integrantes de la nómina del establecimiento o de los establecimientos involucrados.

5. En los supuestos de reincidencia en infracciones muy graves:

a) Se podrá clausurar el establecimiento hasta un máximo de diez (10) días, manteniéndose, entre tanto, el derecho de los trabajadores al cobro de las remuneraciones. En caso de tratarse de servicios públicos esenciales, deberán garantizarse los servicios mínimos.

b) El empleador quedará inhabilitado por un (1) año para acceder a licitaciones públicas y será suspendido de los registros de proveedores o aseguradores de los Estados nacional y provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CAPÍTULO 3

Del procedimiento sancionatorio

ARTÍCULO 6º —

Cada jurisdicción aplicará conforme a sus facultades las normas de procedimiento para las previsiones de esta Ley, garantizando la eficacia de este régimen y el derecho de defensa. El procedimiento administrativo, incluida la iniciación de la etapa ejecutoria, deberá concluir en un plazo no mayor de ciento cincuenta (150) días hábiles a contar desde el acta de infracción o dictamen acusatorio.

ARTÍCULO 7º — Facultades de los inspectores

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

a) Entrar libremente y sin notificación previa en los lugares donde se realizan tareas sujetas a inspección en las horas del día y de la noche.

b) Entrar de día en cualquier lugar cuando tengan motivo razonable para suponer que el mismo está sujeto a inspección.

c) Requerir todas las informaciones necesarias para el cumplimiento de su función y realizar cualquier experiencia, investigación o examen y en particular:

I) Interrogar solos, o ante testigos, al empleador y al personal.

II) Exigir la presentación de libros y documentación que la legislación laboral prescriba y obtener copias o extractos de los mismos.

III) Tomar y sacar muestras de sustancias o materiales utilizados en el establecimiento, con el propósito de analizarlos y realizar exámenes e investigaciones de las condiciones ambientales de los lugares de trabajo y de las tareas que en ellos se realizan.

IV) Intimar la adopción de medidas relativas a las instalaciones o a los métodos de trabajo cuyo cumplimiento surja de normas legales o convencionales referentes a la salud, higiene o seguridad del trabajador.

V) Disponer la adopción de medidas de aplicación inmediata en caso de peligro inminente para la salud, higiene o seguridad del trabajador, incluida la suspensión de tareas.

VI) Requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales.

d) Tendrán las demás facultades que le reconocen las leyes.

2. — Los inspectores de trabajo, cuando no se deriven riesgos, daños o perjuicios directos para los derechos de los trabajadores, podrán emplazar al empleador a cumplir con las normas infringidas, labrando acta al efecto.

3. — Los inspectores estarán habilitados para requerir directamente el auxilio de la fuerza pública a los fines del cumplimiento de su cometido.

CAPÍTULO 4

Disposiciones comunes

ARTÍCULO 8º — Obstrucción

1. La obstrucción que de cualquier manera impida, perturbe o retrase la actuación de las autoridades administrativas del trabajo será sancionada, previa intimación, con multa del cien por ciento (100%) al cinco mil por ciento (5000%) del valor mensual del Salario Mínimo, Vital y Móvil, vigente al momento de la constatación de la infracción.

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

2. Sin perjuicio de la penalidad establecida, la autoridad administrativa del trabajo podrá compeler la comparecencia de quienes hayan sido debidamente citados a una audiencia mediante el auxilio de la fuerza pública, el que será prestado como si se tratara de un requerimiento judicial.

ARTÍCULO 9º — Criterios de graduación de las sanciones

La autoridad administrativa del trabajo, al graduar la sanción tendrá en cuenta:

- a) El incumplimiento de advertencias o requerimientos de la inspección.
- b) La importancia económica del infractor.
- c) El carácter de reincidente. Se considerará reincidencia la comisión de una infracción del mismo tipo dentro del plazo de dos (2) años de haber quedado firme una resolución sancionatoria que imponga multa.
- d) El número de trabajadores afectados.
- e) El número de trabajadores de la empresa.
- f) El perjuicio causado.

ARTÍCULO 10. — Multas a personas jurídicas

En el caso de sanciones con multa a personas jurídicas, éstas serán impuestas en forma solidaria a la entidad y a sus directores, gerentes, síndicos, miembros del consejo de vigilancia, administradores, mandatarios o representantes que hubiesen intervenido en el hecho sancionado.

ARTÍCULO 11. — Prescripción

1. — Prescriben a los dos (2) años las acciones emergentes de las infracciones previstas en esta Ley. La prescripción en curso se interrumpirá por la constatación de la infracción, a través del acta pertinente, por el auto de apertura del sumario y por la comisión de nuevas infracciones.

2. — Las sanciones impuestas prescribirán a los dos (2) años de haber quedado firmes, plazo que se interrumpirá por los actos encaminados a obtener su cobro en sede administrativa o judicial.

ANEXO II

ORIENTACIONES DE LA OIT PARA LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL CUMPLIMIENTO PARA INSPECCIONES DE TRABAJO



International
Labour
Office

Brief 2

December 2017

Orientaciones de la OIT para la Planificación Estratégica para el Cumplimiento para Inspecciones del Trabajo

Orientaciones de la OIT para la Planificación Estratégica para el Cumplimiento para Inspecciones del Trabajo¹



1. Puede obtenerse más información sobre Planificación Estratégica del Cumplimiento para Inspecciones del Trabajo y el correspondiente taller de la OIT destinado a las inspecciones del trabajo, de Administración del Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo (LABADMIN/OSH), Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

I. Introducción

En el mundo actual del trabajo, el modelo tradicional de control de la aplicación de normas – inspecciones reactivas y sistemáticas – ya no es suficiente para lograr una aplicación eficaz y eficiente y el cumplimiento sostenido de las normas laborales nacionales e internacionales. El elevado número de lugares de trabajo sujetos a inspección reduce los recursos disponibles para inspeccionarlos (OIT, 2006), lo que da lugar a una situación en la que los trabajadores quedan desprotegidos, los infractores actúan con impunidad y reina la competencia desleal con las empresas que cumplen con los requisitos. El aumento de las formas atípicas de empleo, las cadenas mundiales de suministro y la introducción de nuevas tecnologías, que han dado origen a nuevos modelos empresariales y a nuevos riesgos relacionados con el trabajo, han sobrepasado el desarrollo de la autoridad legal y los mecanismos de control de la aplicación de normas disponibles para la inspección del trabajo; en consecuencia, sus resortes tradicionales para el control de la aplicación no se corresponden con las situaciones que provocan el incumplimiento (Weil, 2008). Donde el descenso de la afiliación sindical ha debilitado el contrapeso de los sindicatos frente a los empleadores en relación con las condiciones de trabajo (Ibid.), entraña una mayor responsabilidad de la inspección del trabajo para promover la demanda de cumplimiento, así como también para lograrlo. El nuevo modelo estratégico de cumplimiento – inspecciones proactivas, orientadas y adaptadas – proporciona a la inspección del trabajo un nuevo metodología para lograr avances en materia de cumplimiento teniendo presente los recursos limitados disponibles, el desequilibrio de fuerzas y la necesidad de asumir una mayor responsabilidad para fomentar el cumplimiento en un mundo del trabajo en constante evolución.

II. El modelo tradicional de control de la aplicación frente al modelo estratégico de cumplimiento

El modelo tradicional de control de la aplicación de normas se centra en fiscalizar la aplicación, mientras que el modelo estratégico de cumplimiento se enfoca en el seguimiento del cumplimiento. El cumplimiento es el estado de conformidad con las reglas, normas y prácticas establecidas por las normas laborales nacionales e internacionales. El control de la aplicación de normas es un mecanismo gubernamental fundamental para promover el cumplimiento (Howe y otros, 2014).

No obstante, el control de la aplicación de normas no ocasiona necesariamente el cumplimiento. Los empleadores que son objeto de medidas coercitivas pueden inicialmente cumplir y posteriormente retroceder al incumplimiento, o pueden incumplir de forma persistente a pesar de las repetidas medidas coercitivas impuestas (Ibid.). Incluso cuando una medida coercitiva logre el cumplimiento en un lugar de trabajo, no es garantía de que vaya a suceder lo mismo en otros lugares de trabajo del mismo sector, con el mismo modelo empresarial o que presenten el mismo problema.

Del mismo modo, el cumplimiento no necesariamente requiere el control de la aplicación de normas. Todos los lugares de trabajo y todos los empleadores tienen el deber de cumplir y en su mayor parte cumplen proactivamente - sin verse obligados por una medida coercitiva. Adicionalmente, no todos los empleadores se motivan para cumplir basándose únicamente en un sencillo

	Modelo tradicional de control de la aplicación	Modelo estratégico de cumplimiento
Objetivo	Aplicación	Aplicación y cumplimiento
Enfoque	Reactivo (a menudo basado en denuncias) y sistemático	Proactivo, orientado (impulsado por la inspección del trabajo) y adaptado, basado en el diagnóstico de causas del incumplimiento
Intervenciones	Aplicación Educación Comunicación	Aplicación Educación Comunicación Políticas Sistémicas
Partes interesadas	Trabajadores y sus organizaciones Empleadores y sus organizaciones	Trabajadores y sus organizaciones Empleadores y sus organizaciones Entidades gubernamentales Entidades no gubernamentales Medios de comunicación Otros intervinientes (todo aquel que pueda influir en el proceso para lograr el cumplimiento)
Ejecutores	Inspección del trabajo	Inspección del trabajo y partes interesadas
Mediciones del desempeño	Aplicación eficaz y eficiente	Aplicación eficaz y eficiente y cumplimiento sostenido

análisis de costes y beneficios que sopesa el coste del cumplimiento frente al del incumplimiento (alta probabilidad de ser descubiertos y/o de recibir sanciones elevadas) (Ibid.). Los empleadores, como las personas, son distintos y están influenciados por diversos factores, como hábitos, motivaciones cívicas, el comportamiento de sus homólogos o el deseo de ser líderes de la industria (Howe y otros, 2014; New Economic Foundation, 2005).

Conseguir el cumplimiento exige mirar más allá del modelo tradicional de control de la aplicación de normas, habitualmente utilizado por la mayoría

de las inspecciones del trabajo, hacia un modelo estratégico de cumplimiento. Las inspecciones del trabajo pioneros en el uso de estrategias proactivas, orientadas y adaptadas, basadas en evaluaciones de los datos influyentes en el cumplimiento; que identifican más eficazmente los problemas y los empleadores prioritarios, e involucran a las partes interesadas dentro y fuera del gobierno. Además, adaptan una combinación de intervenciones de disuasión, incentivación, sensibilización y orientación a fin de facultar a los trabajadores para que ejerzan sus derechos e invitar a los empleadores a cumplir con sus obligaciones.

III. Planificación Estratégica para el Cumplimiento

Para que todas las inspecciones del trabajo puedan aplicar el modelo estratégico de cumplimiento, el servicio de la Administración del Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo (LABADMIN/OSH) del Departamento de Gobernanza y Tripartismo de la OIT ha elaborado las orientaciones de la OIT sobre planificación estratégica para el cumplimiento destinado a las inspecciones del trabajo: un ejercicio de seis pasos para formular, secuenciar y poner en marcha procesos más amplios de reflexión y acción que ayuden a las inspecciones del trabajo a alcanzar el objetivo del cumplimiento sostenido.

El carácter flexible y dinámico de este ejercicio permite que las inspecciones del trabajo elaboren una estrategia de inspección a corto plazo para problemas de cumplimiento de carácter moderado o propongan una estrategia proactiva integral de cumplimiento centrada en múltiples prioridades de cumplimiento para un plan de inspección a largo plazo; también abarca las posibilidades comprendidas entre esos dos conceptos. A continuación se analizan los lineamientos correspondientes a cada paso de la planificación estratégica para el cumplimiento.

● Primer Paso : Análisis de la Inspección del Trabajo

El primer paso de la planificación estratégica para el cumplimiento consiste en examinar la inspección del trabajo, centrándose en tres áreas fundamentales: mandato, recursos y

datos relativos al control de la aplicación de normas y al cumplimiento. El mandato de la inspección del trabajo es la suma de todos sus deberes formales e informales (Bryson, 1995, pág. 26). El mandato formal incluye todas las obligaciones y facultades en materia de aplicación de normas derivadas de su estatuto, la reglamentación vigente y la jurisprudencia. El mandato informal incluye todas las expectativas surgidas de los planes internos de trabajo, los destinatarios y los indicadores de desempeño, así como las expectativas políticas impulsadas por los programas públicos gubernamentales y las demandas políticas de las partes interesadas. El análisis del mandato informal es fundamental para comprender en qué se sustenta la relevancia de la inspección del trabajo, su dotación adecuada de recursos y su buena percepción por las partes interesadas.

Los recursos de la inspección del trabajo comprenden los recursos humanos, financieros, tecnológicos, físicos e informativos, que pueden utilizar para poner en marcha el plan estratégico del cumplimiento. Un objetivo primordial del plan es superar los déficits de recursos identificando los que previamente estén sin aprovechar y usando de una forma distinta los que estén disponibles. Por consiguiente, es importante pensar con amplitud de miras y de forma creativa para inventariar los recursos disponibles y no verse supeditados a las limitaciones de recursos.

Los datos relativos al control de la aplicación y al cumplimiento constituyen la información cualitativa y cuantitativa recopilada de fuentes externas e internas, incluida la inspección del trabajo, otras entidades gubernamentales, las organizaciones de los trabajadores y de los



empleadores, los grupos comunitarios, los medios de comunicación y el mundo académico. Los datos relacionados al control de la aplicación de normas pueden abarcar información acerca de las actividades de fiscalización de las inspecciones del trabajo y otras entidades gubernamentales fiscalizadoras, así como de las actividades de vigilancia de las organizaciones del sector privado; también pueden incluir información sobre el número y tipo de denuncias, inspecciones e infracciones. Los datos de cumplimiento pueden incluir información sobre el nivel o tasa de cumplimiento de un problema determinado o de un objetivo específico.

● Segundo Paso : Análisis de Cuestiones y Destinatarios

El segundo paso de la planificación estratégica para el cumplimiento consiste en examinar las cuestiones y los destinatarios prioritarios de cumplimiento. Las cuestiones son los requisitos jurídicos relativos a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el trabajo, cuyo cumplimiento es objeto de supervisión por la inspección del trabajo. Los destinatarios son los empleadores, los trabajadores y los lugares de trabajo en una región, sector o modelo empresarial específicos. Las cuestiones y los destinatarios prioritarios son las áreas de mayor preocupación, que se han identificado basándose en el mandato de la inspección del trabajo y en los datos reunidos relativos al control de la aplicación de normas y al cumplimiento.

Priorizar compromisos políticos

Como condición previa para la entrada en vigor del Acuerdo de Promoción Comercial entre Colombia y los Estados Unidos, los Gobiernos de ambos países anunciaron el Plan de Acción Colombiano relativo a los Derechos Laborales de 2011, que proporcionó una hoja de ruta para promover el cumplimiento en Colombia de los derechos laborales internacionalmente reconocidos. Entre otras, el Plan de Acción señaló la necesidad de luchar contra las conductas atentatorias contra el derecho de libertad sindical en todos los sectores así como también las relaciones de trabajo encubiertas en cinco sectores prioritarios (aceite de palma, puertos, azúcar, minas y flores). Además, el Plan de Acción instó al Gobierno colombiano a solicitar la cooperación, asesoramiento y la asistencia técnica de la OIT para aplicar medidas específicas. Como resultado, el Ministerio de Trabajo, en combinación con la cooperación técnica de la OIT, preparó y ejecutó intervenciones orientadas a abordar esos dos problemas y los cinco destinatarios.

La inspección del trabajo puede tener el mandato formal de hacer cumplir la legislación laboral en su conjunto en todos los sectores, pero su mandato informal puede instarla a dar prioridad a determinadas cuestiones y destinatarios sobre la base de los compromisos políticos adquiridos o las demandas de las partes interesadas. Del mismo modo, el análisis de los datos relativos al control de la aplicación de normas y del cumplimiento

puede poner de manifiesto cuestiones con elevadas tasas de incumplimiento, como el trabajo infantil, y destinatarios con elevadas tasas de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, como el sector de la construcción. Por último, no todos los empleadores o sus modelos empresariales son iguales, y las intervenciones para mejorar el cumplimiento deben tener en cuenta estas diferencias. Los datos relativos al control de la aplicación de normas en poder de la inspección del trabajo pueden indicar que el sector de restaurantes, presenta una elevada tasa de incumplimiento del pago del salario mínimo. Una mirada más detallada a los datos sobre los empleadores de ese sector y a sus modelos empresariales puede mostrar que el incumplimiento del salario mínimo se concentra más en las franquicias de restaurantes de comida rápida. Después de seleccionar las cuestiones y los destinatarios prioritarios, la inspección del trabajo debe identificar a los empleadores y sus modelos empresariales, lo que le permitirá centrarse y adaptar más en el plan estratégico de cumplimiento teniendo en cuenta estas diferencias.

● Tercer Paso: Análisis de Influencias

El tercer paso de la planificación estratégica para el cumplimiento consiste en examinar las influencias que afectan al cumplimiento. De igual forma que un médico debe diagnosticar la causa o causas de una enfermedad antes de prescribir un tratamiento, la inspección del trabajo debe identificar la causa o causas del cumplimiento o incumplimiento antes de esta-

blecer una intervención. Cuanto más comprenda la inspección del trabajo por qué un destinatario cumple o no una determinada cuestión, mayor será su capacidad de identificar partes interesadas e intervenciones adaptadas que influirán en el cumplimiento. La inspección del trabajo debe formular las siguientes preguntas para cada cuestión u objetivo prioritarios:

¿Por qué cumplen las empresas?

¿Qué influencias repercuten positivamente sobre el cumplimiento?

¿De qué modo repercuten esas influencias?

¿Quién ejerce o podría ejercer esas influencias?

¿Cómo pueden potenciarse las influencias positivas?

¿Qué influencias positivas pueden añadirse?

¿Por qué no cumplen las empresas?

¿De qué modo repercuten esas influencias?

¿De qué modo repercuten esas influencias?

¿Quién ejerce o podría ejercer esas influencias?

¿Cómo pueden reducirse o eliminarse las influencias negativas?



Las influencias poderosas pueden ser conductuales, ambientales, sistémicas, basadas en el mercado, financieras, institucionales, políticas, jurídicas, culturales y de otra índole. En las cadenas de suministro internacionales de prendas de vestir, los encargos "justo a tiempo" de los compradores pueden hacer que los fabricantes exijan a sus empleados un exceso de horas extraordinarias. En el trabajo a destajo, las primas de producción pueden incentivar el uso de otros trabajadores en situación irregular, por lo general miembros de la familia, para ayudarles a cumplir dichas cuotas. En los lugares de trabajo con múltiples empleadores, la falta de legislación sobre la responsabilidad conjunta puede alentar que se recurra en gran medida a subcontratistas y jornaleros, que suelen ser más vulnerables a los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. En las pequeñas y medianas empresas (PYME), las estructuras reducidas de gestión y la duración de la vida útil laboral de personal clave pueden implicar un menor conocimiento y experiencia respecto de las responsabilidades de cumplimiento (Howe y otros, 2014). En las grandes empresas con firme arraigo, la mayor disponibilidad de recursos y el mayor poder pueden dar lugar a una mayor capacidad e interés para desafiar los esfuerzos dirigidos a hacer cumplir las normas o para encubrir las infracciones (Ibid.). En las industrias con poderosos líderes del mercado, el resto de las empresas pueden copiar los procesos empresariales de los líderes sin tener en cuenta las implicaciones que tienen para el cumplimiento. Estos ejemplos del mundo real ponen de manifiesto la importancia de ahondar más en cada caso específico y no desechar ninguna causa o influencia por insignificante que parezca.

● Cuarto Paso : Análisis de Partes Interesadas

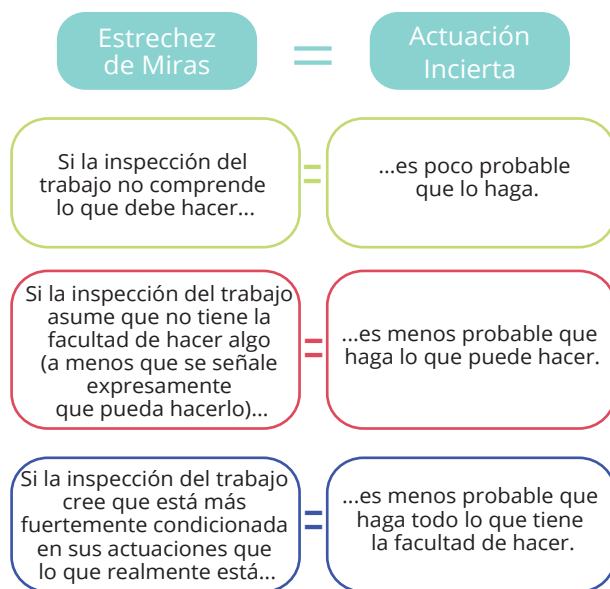
El cuarto paso de la planificación estratégica para el cumplimiento consiste en examinar las partes interesadas. En este contexto, las partes interesadas son cualquier persona, grupo o entidad que ejerce o puede ejercer influencia para el cumplimiento (Bryson, 1995, pág. 27). La inspección del trabajo es la entidad encargada de hacer cumplir las normas laborales nacionales; sin embargo, sus intervenciones, que frecuentemente consisten en multas y otros tipos de sanciones, no necesariamente son las que logran el mayor grado de cumplimiento perdurable. Muchas de las partes interesadas, tanto públicas como privadas, pueden ejercer una influencia más poderosa y permanente que la que ejerce la inspección del trabajo en la lucha contra las dificultades particulares de cumplimiento en destinatarios específicos. El aprovechamiento de esa influencia puede ser una de las estrategias de cumplimiento más eficaces y sostenibles de la inspección del trabajo.

Al examinar las partes interesadas, la inspección del trabajo debe tratar de identificar la posible influencia que puedan ejercer, los déficits que puedan contribuir a corregir y los vínculos que puedan ayudar a constituir. Tras identificar estos aspectos, la inspección del trabajo necesita determinar qué partes interesadas pueden ser las mejores aliadas y cuáles son más reticentes para el objetivo de cumplimiento en efecto, puede ser tan importante trabajar con los aliados como limitar la influencia de los más hostiles, o bien de persuadirlos. Por último, la inspección del trabajo debe unir las partes interesadas con las cuestiones y destinatarios sobre los que ejercen mayor influencia, de

manera que puedan adaptar y orientar su influencia para que tenga el mayor impacto.

● Quinto Paso : Análisis de Intervenciones

El quinto paso de la planificación estratégica para el cumplimiento consiste en examinar las intervenciones. A tal fin, las intervenciones abarcan todas las actividades, tareas, medidas, campañas o tácticas de las que se pueda valer la inspección del trabajo, o las partes interesadas implicadas por ésta, para llevar a cabo un control eficaz y eficiente de la aplicación de las normas y un cumplimiento sostenido. Dado que existen múltiples causas subyacentes de incumplimiento, y que los empleadores están influenciados por diversos factores en sus esfuerzos por cumplir, la promoción del cumplimiento requiere una combinación de intervenciones diversas. El análisis de dichas intervenciones hace necesario que la inspección del trabajo evite caer en la trampa de la estrechez de miras que conduce a una actuación limitada (Bryson, 1995, pág. 26).



Las medidas coercitivas a disposición de la inspección del trabajo u otras autoridades públicas buscan, principalmente sancionar el incumplimiento; entre esas medidas figuran las sanciones administrativas o penales, la suspensión o revocación de licencias, o el cierre de lugares de trabajo. Estas intervenciones deben revisarse detenidamente para garantizar que se estén usando íntegramente. Estas intervenciones deben revisarse detenidamente para garantizar que se estén usando de manera íntegra. El hecho de que una medida específica no se haya aplicado nunca, o solo ha sido usada en una determinada circunstancia, no significa que no pueda usarse o bien aplicarse de una forma nueva o distinta. Los múltiples procedimientos y permisos internos no deben excluir la posibilidad de aplicar una medida determinada, ya que cuando el objetivo es el cumplimiento, estos obstáculos no pueden ser insuperables. Para lograr el cumplimiento y mantenerlo, la inspección del trabajo no debe autolimitarse a utilizar las intervenciones previstas en sus estatutos y reglamentos, porque existe un número infinito de posibles intervenciones que pueden influir en el cumplimiento; aunque puede ser que esas intervenciones no estén consignadas en la legislación, tampoco ésta las prohíbe. Para facilitar su análisis, pueden agruparse en cuatro grandes categorías: intervenciones educativas, de comunicación, políticas y sistémicas.

Las intervenciones educativas tienen por objeto principal prevenir el incumplimiento mediante programas de formación, evaluaciones, recomendaciones, orient-

Redescubrimiento una autoridad de 60 años

A partir de 2009, la División de Salarios y Horarios del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos empezó a intensificar la aplicación de medidas coercitivas haciendo uso de su autoridad para dictar mandatos de registro y emitir citaciones, así como para imponer indemnizaciones. Esta autoridad raramente ha intervenido en la práctica, en parte debido a la engorrosa carga de los procedimientos internos y permisos requeridos. Al alejarse de un modo de pensar estrecho, la inspección aprovechó al máximo sus herramientas coercitivas para inducir el cumplimiento mediante la realización de investigaciones más eficaces, garantizando el pago íntegro de las indemnizaciones debidas a los trabajadores, y sancionando el incumplimiento de los empleadores.

acción e interpretaciones. Por ejemplo, pueden utilizarse para promover la demanda de derechos laborales por los trabajadores impartiendo educación sobre sus derechos y sobre las formas en que pueden acceder a la protección de dichos derechos a través de la inspección del trabajo, así como para formar a los empleadores acerca de sus obligaciones y las formas en que pueden acceder a la asistencia para el cumplimiento a través de la inspección del trabajo u otras partes interesadas.

Las intervenciones de comunicación se proponen principalmente fomentar el cumplimiento por medio de campañas de sensibilización organizadas por y para trabajadores, empleadores y/o ciudadanos en general,, o bien por medio de campañas de denuncia/reconocimiento. La Autoridad Portuguesa para las Condiciones de Trabajo ha desarrollado un buen ejemplo con el diseño de campañas de comunicación conjuntamente con los empleadores y los sindicatos de un sector específico. Dichas campañas detallan el objetivo específico de

cumplimiento y el calendario requerido para alcanzarlo, y se sirven de los sitios web de los empleadores, boletines, publicaciones, circulares y carteles para llegar al público destinatario.

Las intervenciones políticas pretenden primordialmente promover el cumplimiento ejerciendo presión política. Pueden centrarse en la entrada en vigor de un acuerdo comercial, el ingreso en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la ratificación o cumplimiento de los convenios de la OIT, o el proceso de aprobación de crédito del Banco Mundial. A partir de enero de 2015, Swazilandia perdió la posibilidad de beneficiarse del tratado relativo al crecimiento y el fomento de las oportunidades en África (AGO) por su incapacidad de demostrar que había realizado progresos en la protección de los derechos, internacionalmente reconocidos a los trabajadores (USTR, 2014). Desde entonces colabora con la OIT para mejorar el cumplimiento y poder ser de nuevo admitido (AGO.info, 2016).

El propósito principal de las intervenciones sistémicas es promover el cumplimiento a través del uso de condiciones o límites para acceder a determinados beneficios, incluida la obtención de certificaciones, permisos y licencias; la creación/ampliación de condiciones de acceso a prestaciones y privilegios, incluidos los contratos públicos, préstamos y subvenciones, así como la identificación y reducción de déficits en la legislación o la práctica. En los Emiratos Árabes Unidos, el sistema de protección de los salarios creado por el Ministerio de Trabajo conecta bancos y agentes autorizados para pagar la nómina de los trabajadores con dicho Ministerio (OIT, 2016). Si los empleadores dejan de pagar puntualmente a sus trabajadores o les pagan menos de lo debido, no podrán obtener más permisos de trabajo. Como los migrantes representan una gran parte de la fuerza de trabajo, la amenaza que supone perder el acceso a los permisos de trabajo es un gran incentivo para el cumplimiento.

La inspección del trabajo también debe estudiar cómo puede mejorarse y potenciarse el efecto de cualesquiera de estas intervenciones mediante la colaboración con otras partes interesadas. Dos casos concretos son la cooperación de la Autoridad Portuguesa para las Condiciones de Trabajo con los empleadores y sus organizaciones a fin de llegar al público destinatario, y la manera cómo el Ministerio de Trabajo de los Emiratos Árabes Unidos se coordina con los bancos para automatizar el cumplimiento del pago de los salarios.

● Sexto Paso: Puesta en Práctica del Plan Estratégico para el Cumplimiento

El sexto paso de la planificación estratégica para el cumplimiento consiste en poner en práctica el plan estratégico de cumplimiento. Para ello es necesario basarse en los pasos anteriores a fin de trasladar la combinación adaptada de intervenciones a un calendario progresivo, preparar una estrategia de implicación de las partes interesadas, presupuestar el plan y elaborar indicadores para evaluar el desempeño. Al preparar el calendario progresivo, la inspección del trabajo debe tener en cuenta que cada intervención es una oportunidad para incentivar el cumplimiento de un objetivo. Por consiguiente, organizar, combinar y coordinar las intervenciones es una forma de intensificar gradualmente la presión para fomentar el cumplimiento sostenido en toda la comunidad destinataria. La inspección del trabajo puede realizar las inspecciones en distintas etapas, jalonadas por campañas de comunicación o educación; o bien empezar su cometido con una campaña de comunicación, seguida por campañas de educación, y terminarlo con campañas de inspección.

Al momento de elaborar una estrategia de implicación de las partes interesadas es importante tener en cuenta cómo la inspección trabajará con sus aliados y se ganará sus adversarios I. La colaboración



con algunas partes interesadas puede requerir arreglos formales con memorandos de entendimiento u otros mecanismos. Ganarse a los adversarios puede demandar darles la oportunidad de participar en la búsqueda de la solución.

A la hora de presupuestar el plan, la inspección del trabajo debe reexaminar los datos relativos a los recursos, al control de la aplicación de normas y el cumplimiento, definidos en el primer paso, teniendo en cuenta los que se refieren a las partes interesadas identificados en el cuarto paso, y estudiar cómo se puede obtener el máximo provecho de ellos para reducir el déficit de recursos.

Al evaluar el desempeño, la inspección del trabajo debe examinar el qué, por qué y cómo una determinada intervención puede influir en el cumplimiento. Independientemente de los indicadores de desempeño escogidos, todos los planes estratégicos de cumplimiento deben revisarse por medio de un modelo de mejora continua, lo que permite a la inspección del trabajo experimentar, evaluar y evolucionar.

IV. Conclusión

El modelo estratégico de cumplimiento proporciona a la inspección del trabajo una nueva metodología que le permite lograr avances en materia de cumplimiento a pesar de los limitados recursos disponibles, el desequilibrio de fuerzas y la necesidad de asumir una mayor responsabilidad en el fomento del cumplimiento. Basándose en las herramientas y estrategias cada vez más poderosas e innovadoras elaboradas por las renovadas inspecciones del trabajo, la planificación estratégica para el cumplimiento proporciona un mecanismo adicional para que todas las inspecciones del trabajo puedan beneficiarse del modelo estratégico de cumplimiento.

Labour Administration, Labour Inspection and Occupational
Safety and Health Branch (LABADMIN/OSH)

International Labour Office
Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22
Switzerland

Tel: +41 22 799 67 15
Fax: +41 22 799 68 78
Email: labadmin-osh@ilo.org
www.ilo.org/labadmin-osh

Bibliografía

AGOA.info. Swaziland to fulfill ILO benchmarks in June – sources, disponible en:

<https://agoa.info/news/article/6021-swaziland-to-fulfill-ilo-benchmarks-in-june-sources.html> (consultado el 9 de octubre de 2017).

Bryson, J. M. 1995. Strategic planning for public and nonprofit organizations:

A guide to strengthening and sustaining organizational achievement (San Francisco, Jossey-Bass Publishers), edición revisada.

Howe, J., Hardy, T., Cooney S. 2014. The transformation of enforcement of employment standards in Australia: A Review of the FWO's activities from 2006-2012, Centro para el Empleo y el Derecho Laboral, Facultad de Derecho, Universidad de Melbourne, disponible en: http://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0008/1556738/FWOReport-FINAL.pdf (consultado el 9 de octubre de 2017).

Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2006. Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo, documento GB.297/ESP/3, Consejo de Administración, 297.ª reunión, Ginebra, disponible en:

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf> (consultado el 9 de octubre de 2017).

2016. Wage protection system, United Arab Emirates, Servicio de Migraciones Laborales, Base de datos sobre buenas prácticas, última actualización de 18 de julio de 2016, disponible en:

http://www.ilo.org/dyn/migpractice/docs/351/MoL_UAE_Guidelines_WPS.pdf (consultado el 9 de octubre de 2017).

New Economic Foundation (NEF), 2005. Behavioural economics: Seven principles for policy-makers, disponible en:

http://b3cdn.net/nefoundation/cd98c5923342487571_v8m6b3g15.pdf (consultado el 9 de octubre de 2017).

Autoridad Portuguesa para las Condiciones de Trabajo, disponible en:

[http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/Campanhas/Campanhasrealizadas/Paginas/default.aspx](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/Campanhas/Campanhasrealizadas/Paginas/default.aspx) (consultado el 9 de octubre de 2017).

Departamento de Trabajo de los Estados Unidos y Gobierno de Colombia (USDOL/Colombia). 2011. Colombian Action Plan for Labor Rights, disponible en:

<https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/morocco/pdfs/Colombian%20Action%20Plan%20Related%20to%20Labor%20Rights.pdf> (consultado el 9 de octubre de 2017).

Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR). President Obama removes Swaziland, reinstates Madagascar for AGOA benefits, disponible en:

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2014/June/President-Obama-removes-Swaziland-reinstates-Madagascar-for-AGOA-Benefits> (consultado el 9 de octubre de 2017).

Weil, D. 2008. “Un planteamiento estratégico de la inspección del trabajo”, en Revista Internacional del Trabajo (Ginebra), vol. 147, núm. 4, págs. 389-419, disponible en:

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1564-913X.2008.00040.x/epdf> (consultado el 9 de octubre de 2017).