



Consejo de Administración

344.ª reunión, Ginebra, marzo de 2022

Sección Institucional

INS

Fecha: 15 de febrero de 2022

Original: inglés

Decimosexto punto del orden del día

Informe del Director General

Primer informe complementario: Informe de la Reunión de expertos para la validación tripartita de las directrices técnicas sobre los principios generales de la inspección del trabajo (13-16 de diciembre de 2021)

Finalidad del documento

Este documento presenta información sobre el resultado de la Reunión de expertos para la validación tripartita de las directrices técnicas sobre los principios generales de la inspección del trabajo, que se celebró virtualmente del 13 al 16 de diciembre de 2021, y contiene las directrices adoptadas. Se invita al Consejo de Administración a que autorice al Director General a publicar y divulgar estas directrices, y a que las tome en consideración cuando se elaboren propuestas relativas a la labor futura de la Oficina en este ámbito (véase el proyecto de decisión en el párrafo 8).

Objetivo estratégico pertinente: Todos.

Resultado más pertinente: Resultado 1: Mandantes tripartitos fuertes y un diálogo social influyente e inclusivo.

Repercusiones en materia de políticas: A reserva de su aprobación por el Consejo de Administración, las directrices orientarán la labor futura de la Oficina en el ámbito de la inspección del trabajo.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Ninguna.

Seguimiento requerido: Véase el proyecto de decisión en el párrafo 8.

Unidad autora: Servicio de Administración del Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo (LABADMIN/OSH), Departamento de Gobernanza y Tripartismo (GOVERNANCE).

Documentos conexos: GB.334/PV; GB.334/LILS/3; GB.341/PV; GB.341/INS/16 (Rev.1); GB.342/PV; GB.342/INS/10 (Rev.2).

1. En su 341.^a reunión (marzo de 2021), el Consejo de Administración decidió convocar una Reunión de expertos para la validación tripartita de las directrices técnicas sobre los principios generales de la inspección del trabajo ¹. En su 342.^a reunión (junio de 2021), el Consejo de Administración aprobó la composición y el orden del día de la Reunión y autorizó al Director General a que invitara a la Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo a estar representada en ella en calidad de observadora ².
2. Esta reunión es el resultado de las recomendaciones del Grupo de trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas sobre las propuestas relativas al retiro de la Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1923 (núm. 20), conforme a la decisión adoptada en la 334.^a reunión del Consejo de Administración (octubre-noviembre de 2018) ³.
3. La Reunión de expertos se celebró virtualmente del 13 al 16 de diciembre de 2021. A ella asistieron ocho expertos designados por los Gobiernos del Brasil, Chile, Dinamarca, Francia, Nueva Zelandia, la República de Corea, Sudáfrica y Túnez, ocho expertos designados por el Grupo de los Empleadores y siete expertos designados por el Grupo de los Trabajadores. La Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo fue invitada a participar en calidad de observadora.
4. Presidió la Reunión un experto independiente, el Sr. Jukka Takala (Finlandia). Fueron vicepresidentes el Sr. Guilherme Candemil (miembro gubernamental del Brasil), el Sr. Kris de Meester (miembro empleador de Bélgica) y el Sr. Willem van Veelen (miembro trabajador de los Países Bajos).
5. La finalidad de la Reunión de expertos era examinar el proyecto de directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo ⁴. Dicho proyecto de directrices se basaba en el texto de las normas internacionales del trabajo, los trabajos preparatorios y las actas de las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo en las que fueron adoptadas, así como en los seis estudios generales de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones acerca de la aplicación de los instrumentos de la OIT sobre la inspección del trabajo ⁵ y otras resoluciones pertinentes de la Conferencia ⁶.
6. La Reunión de expertos examinó y adoptó por unanimidad las directrices tituladas *Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo* (véase el anexo). Se dividen en seis partes principales: 1) ámbito de aplicación y funciones del sistema de inspección del trabajo; 2) estructura y organización; 3) política, planificación y seguimiento; 4) situación jurídica y carrera profesional de los inspectores del trabajo; 5) facultades y métodos de inspección, y 6) medidas de control del cumplimiento de la normativa laboral. La Reunión se dedicó principalmente a la negociación del proyecto de directrices preparado por la Oficina. Se explicó a los participantes que las directrices no eran jurídicamente vinculantes, que guardaban conformidad con las disposiciones del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), que tenían por

¹ GB.341/PV, párr. 506, e) y GB.341/INS/16 (Rev.1).

² GB.342/PV, párr. 155, c) y GB.342/INS/10 (Rev.2).

³ GB.334/PV, párr. 761, d) y GB.334/LILS/3, apéndice, párrs. 22-24.

⁴ OIT, *Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo*, MEGPLI/2021.

⁵ Estudios generales: 1951, 1957, 1966, 1969, 1985 y 2006.

⁶ OIT, *Resolución relativa a la administración del trabajo y la inspección del trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.^a reunión, 2011.

objeto dar respuesta a las tendencias actuales y emergentes en la inspección del trabajo, y que tomaban en consideración las prácticas actuales en materia de inspección del trabajo.

7. Se ha elaborado un [informe de las actas](#) de la Reunión de expertos.

▶ Proyecto de decisión

8. El Consejo de Administración:

- a) **autoriza al Director General a que publique y difunda las Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo adoptadas por la Reunión de expertos para la validación tripartita de las directrices técnicas sobre los principios generales de la inspección del trabajo el 16 de diciembre de 2021, que figuran en anexo al documento GB.344/INS/16/1, y**
- b) **pide al Director General que tome en consideración las Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo cuando se elaboren propuestas relativas a la labor futura de la Oficina en este ámbito.**

► **Anexo****Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo****Índice**

	Página
Introducción.....	7
Objetivo.....	8
Capítulo 1. Ámbito de aplicación y funciones del sistema de inspección del trabajo.....	9
1.1. Mandato de la inspección del trabajo	9
1.2. Funciones de la inspección del trabajo	9
1.3. Ámbito de aplicación de la inspección del trabajo	10
Capítulo 2. Estructura y organización	12
2.1. Organización del sistema de inspección del trabajo	12
2.2. Colaboración y cooperación	12
Capítulo 3. Política, planificación y seguimiento	15
3.1. Política de inspección del trabajo	15
3.2. Planificación y programación	16
3.3. Seguimiento y evaluación	16
3.4. Informes de la inspección del trabajo	17
Capítulo 4. Situación jurídica y carrera profesional de los inspectores del trabajo	19
4.1. Situación jurídica y condiciones de servicio	19
4.2. Contratación de los inspectores del trabajo	21
4.3. Expertos y técnicos asociados	22
4.4. Formación de los inspectores del trabajo	23
4.5. Deontología.....	24
4.6. Otros aspectos estatutarios.....	25
Capítulo 5. Facultades y métodos de inspección.....	27
5.1. Facultades otorgadas a los inspectores del trabajo	27
5.2. Facultades de control: actividades de inspección, en particular visitas de inspección	27
Capítulo 6. Medidas de control del cumplimiento	31
6.1. Principios generales.....	31
6.2. Órdenes o requerimientos emitidos por los inspectores	31
6.3. Sanciones.....	32

► Introducción

La elaboración de normas en el ámbito de la inspección del trabajo continúa desde que se adoptaran, hace más de cien años, los primeros instrumentos relativos a la inspección del trabajo: la Recomendación sobre la inspección del trabajo (servicios de higiene), 1919 (núm. 5) (instrumento retirado) y la [Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1923 \(núm. 20\)](#). Muchas normas internacionales del trabajo, incluidas las relativas a la seguridad y salud en el trabajo, la violencia y el acoso, los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la relación de trabajo, el tiempo de trabajo y los salarios, hacen referencia al establecimiento y al funcionamiento de los servicios de inspección del trabajo.

Además de la Recomendación núm. 20, existen otros instrumentos que se centran exclusivamente en la inspección del trabajo, a saber: el [Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 \(núm. 81\)](#), la [Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947 \(núm. 81\)](#), la [Recomendación sobre la inspección del trabajo \(minas y transporte\), 1947 \(núm. 82\)](#), el [Convenio sobre la inspección del trabajo \(territorios no metropolitanos\), 1947 \(núm. 85\)](#)¹, el [Convenio sobre la inspección del trabajo \(agricultura\), 1969 \(núm. 129\)](#), la [Recomendación sobre la inspección del trabajo \(agricultura\), 1969 \(núm. 133\)](#), así como el [Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947](#). Por último, la parte XI del [Convenio sobre las plantaciones, 1958 \(núm. 110\)](#) también abarca la inspección del trabajo.

Los Convenios núms. 81 y 129 fueron considerados «convenios prioritarios» por el Consejo de Administración y, posteriormente, tras la adopción de la [Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa](#), de 2008, han sido clasificados como «convenios de gobernanza», lo cual destaca su importancia para el funcionamiento del sistema de las normas internacionales del trabajo en su conjunto.

En la [Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo](#), de 2019, se destaca la importancia de fortalecer la administración y la inspección del trabajo como aspecto clave para seguir desarrollando el enfoque de la OIT sobre el futuro del trabajo centrado en las personas.

El Consejo de Administración de la OIT acordó establecer un mecanismo de examen de las normas (MEN) en noviembre de 2011² para contribuir a que se dé cumplimiento a la política normativa de la OIT y consolidar un consenso tripartito sobre la función que las normas internacionales del trabajo desempeñan en la consecución de los objetivos de la OIT. En 2015, se constituyó un grupo de trabajo tripartito (GTT) como uno de los componentes del MEN³. En la [cuarta reunión del GTT del MEN](#) (17-21 de septiembre de 2018), se examinaron dos instrumentos sobre la inspección del trabajo: el Convenio núm. 85 y la Recomendación núm. 20. La Recomendación núm. 20 se clasificó como superada y se estudiará su derogación. El GTT del MEN recomendó la previa elaboración de directrices sobre los principios generales establecidos en los Convenios núms. 81 y 129, incluyendo, aunque no exclusivamente, las disposiciones de la Recomendación núm. 20 no repetidas en instrumentos más recientes, y el Consejo de Administración aprobó esta recomendación en su [334.ª reunión \(octubre-noviembre de 2018\)](#)⁴.

¹ La Conferencia Internacional del Trabajo considerará la derogación de este convenio en su 112.ª reunión (2024).

² [GB.312/LILS/5](#).

³ [GB.323/INS/5](#).

⁴ [GB/334/PV](#), párr. 761, d) y [GB.334/LILS/3](#), anexo, párrs. 22-24.

► Objetivo

El objetivo de las *Directrices de la OIT sobre los principios generales de la inspección del trabajo* es proporcionar a los mandantes orientaciones técnicas detalladas sobre los principios clave contenidos en los Convenios núms. 81 y 129 y la Recomendación núm. 20, teniendo en cuenta las prácticas y los desafíos actuales.

Las Directrices se basan en el texto de las normas internacionales del trabajo, los trabajos preparatorios y las actas de las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo en las que fueron adoptadas, así como en los seis estudios generales de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) acerca de la aplicación de los instrumentos de la OIT sobre la inspección del trabajo ⁵ y otras resoluciones ⁶ pertinentes de la Conferencia.

Se mantuvieron discusiones preliminares acerca del contenido de estas directrices en una reunión internacional de expertos celebrada en Turín (Italia) del 7 al 9 de octubre de 2019 ⁷, y durante la Academia sobre Cumplimiento de la Normativa en el Lugar de Trabajo organizada del 26 de noviembre al 5 de diciembre de 2019 también en Turín (Italia), a la cual asistieron 101 participantes de los servicios de inspección del trabajo de 28 países.

Las directrices de la OIT no son jurídicamente vinculantes. Se basan en todos los principios, derechos y obligaciones establecidos en las normas internacionales del trabajo y ninguna de sus disposiciones debería interpretarse en el sentido de que altere las obligaciones contraídas por Estados Miembros que las hayan ratificado.

⁵ Estudios generales: 1951, 1957, 1966, 1969, 1985 y 2006.

⁶ OIT, [Resolución relativa a la administración del trabajo y la inspección del trabajo](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, 2011.

⁷ A la reunión asistieron representantes de los servicios de inspección del trabajo de Dinamarca, Filipinas, Italia, Malta, Montenegro, Sudáfrica y Uruguay, y de la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo.

► Capítulo 1. **Ámbito de aplicación y funciones del sistema de inspección del trabajo**

1.1. Mandato de la inspección del trabajo

- 1.1.1. El mandato de la inspección del trabajo debería aplicarse por igual a todos los trabajadores, lugares de trabajo y sectores, ya sean privados o públicos, en zonas rurales y urbanas, en la economía formal e informal, respecto de los cuales los inspectores del trabajo están encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión.
- 1.1.2. La expresión «disposiciones legales» comprende, además de la legislación, los laudos arbitrales y los convenios colectivos por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo.

1.2. Funciones de la inspección del trabajo

- 1.2.1. Las funciones de la inspección del trabajo serán las establecidas en el artículo 3, 1) del Convenio núm. 81 y el artículo 6, 1) del Convenio núm. 129⁸:
 - i) velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones;
 - ii) facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales, y
 - iii) poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.
- 1.2.2. Los inspectores del trabajo no dedicarán tiempo a funciones secundarias o accesorias en detrimento de aquellas que constituyen la parte esencial de su labor. Los Gobiernos no deberían atribuir o conceder a los inspectores del trabajo ninguna otra facultad o responsabilidad adicional en materia de inspección, relativas a cualquier otro ámbito de reglamentación o administración gubernamental, distintas de las previstas en el artículo 3, 1) del Convenio núm. 81 y el artículo 6, 1) del Convenio núm. 129.
- 1.2.3. Las principales funciones de la inspección del trabajo, según se definen en el artículo 3, 1) del Convenio núm. 81, son indivisibles, complementarias y fundamentales para el cumplimiento de la legislación laboral nacional.
- 1.2.4. La función de información y asesoramiento tiene por objeto asegurar la aplicación efectiva de la legislación y prestar asesoramiento técnico sobre buenas prácticas a empleadores, trabajadores y sus organizaciones, con el fin de mejorar las condiciones de trabajo.

⁸ En la mayoría de estas directrices se hace referencia al Convenio núm. 81. Dado que las disposiciones del Convenio núm. 129 son similares, solo se hace referencia a dicho convenio cuando estas son diferentes a las del Convenio núm. 81.

- 1.2.5 Los inspectores del trabajo no deberían participar en los procesos formales de conciliación, arbitraje o solución de conflictos individuales, dado el posible conflicto entre la función de control de la aplicación efectiva de la legislación y la de conciliación, habida cuenta de que estas atribuciones no forman parte de las funciones principales de los inspectores del trabajo.
- 1.2.6. En sus esfuerzos para adaptarse y modernizarse, los sistemas de inspección del trabajo deberían aprovechar los avances de las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar y ampliar la gama, la accesibilidad, el impacto y la eficiencia de los servicios que prestan a los empleadores y los trabajadores. El uso de sistemas informáticos y de tecnologías de la comunicación (por ejemplo, sistemas electrónicos de notificación, documentos electrónicos, intercambio de datos entre instituciones) también debería contribuir a reducir la carga administrativa que soportan los usuarios y, a su vez, hacer más eficaz el trabajo de los inspectores (por ejemplo, facilitando la planificación de las actividades de inspección).
- 1.2.7. Los servicios de inspección también pueden coadyuvar en la divulgación de información sobre el cumplimiento de la normativa laboral, de una manera accesible y fiable, tal como se indica en el punto 1.2.1, i) y ii).

1.3. **Ámbito de aplicación de la inspección del trabajo**

- 1.3.1. El alcance del control normativo de la inspección del trabajo incluye cualquier aspecto legislativo relativo a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores, tal y como esté definido en la legislación nacional, de conformidad con el artículo 27 del Convenio núm. 81; entre otras:
 - a) la seguridad y salud en el trabajo, en particular la prevención y la investigación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y servicios de bienestar;
 - b) la prevención y eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo;
 - c) los salarios;
 - d) el tiempo de trabajo y las horas extraordinarias, vacaciones y periodos de descanso, incluidas las licencias de enfermedad y maternidad;
 - e) los principios y derechos fundamentales en el trabajo ⁹;
 - f) la relación de trabajo;
 - g) el registro y las contribuciones a la seguridad social;
 - h) el empleo de mujeres, niños y jóvenes y otros trabajadores con necesidades especiales (incluidas las personas con discapacidad), e
 - i) la economía informal.
- 1.3.2. Es esencial que, en la medida de lo posible, se establezcan mecanismos formales (tales como un memorando institucional de entendimiento u otra forma de acuerdo o participación en comités o grupos de trabajo interinstitucionales que permitan el intercambio efectivo de información entre distintas organizaciones, como ministerios, otras autoridades, interlocutores sociales e institutos de investigación), a fin de que los

⁹ La libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación con respecto al empleo o la ocupación.

servicios de inspección del trabajo puedan disponer de los datos necesarios para determinar las actividades de alto riesgo y las categorías de trabajadores más expuestas, así como para analizar e investigar las causas de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales en los establecimientos y empresas sujetos a su control.

- 1.3.3. El control preventivo de nuevos establecimientos, plantas, sustancias y procesos debería reservarse a casos en los que se considere, de conformidad con la legislación nacional, y en consonancia con el artículo 27 del Convenio núm. 81, que la actividad de dichos establecimientos pueda entrañar riesgos graves para la seguridad, la salud o la integridad física de los trabajadores u otras personas implicadas. En aquellos supuestos en que la regulación sobre operaciones y materiales peligrosos sea competencia de distintos órganos de la administración (como en el caso de determinadas industrias particulares, materiales nucleares o productos químicos peligrosos), los órganos competentes en materia de seguridad y salud en el trabajo deberían alcanzar acuerdos de cooperación con estos otros organismos especializados, identificando y respetando las diferentes funciones y responsabilidades.

► Capítulo 2. Estructura y organización

2.1. Organización del sistema de inspección del trabajo

- 2.1.1. La inspección del trabajo forma parte de los sistemas nacionales de administración del trabajo, tal y como estipula el [Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 \(núm. 150\)](#). El sistema nacional de inspección del trabajo debería funcionar bajo la vigilancia y el control de una autoridad central en la medida en que ello sea compatible con la práctica administrativa del Estado Miembro, con la cooperación de otras instituciones públicas o privadas, y con la colaboración de los empleadores y los trabajadores, o de sus organizaciones. El sistema de inspección del trabajo comprende el marco legislativo aplicable, la organización y estructuras, los procedimientos y métodos de trabajo, el personal y otros recursos.
- 2.1.2. Todos los elementos del sistema de inspección del trabajo son esenciales para el desempeño efectivo de las funciones de la inspección del trabajo. Se debería garantizar un apoyo financiero adecuado y suficiente al sistema para asegurar la eficacia de las inspecciones, obtener la confianza de los empleadores y los trabajadores y evitar cualquier riesgo de influencia indebida.
- 2.1.3. Las estructuras de la administración pública encargadas de la inspección del trabajo deberían estar sujetas al control directo y exclusivo de una autoridad estatal central ¹⁰ y no deberían estar sujetas al control de las autoridades locales ni depender de ellas en modo alguno para el ejercicio de ninguna de sus funciones.
- 2.1.4. La función de coordinación y control de la autoridad central debería facilitar la implantación y la aplicación de una política coherente de inspección, así como una estrategia global integrada para el conjunto del territorio nacional. Dichas políticas deberían formularse tras la consulta y la búsqueda de un compromiso con los interlocutores sociales.
- 2.1.5. Las políticas y prioridades operativas de los servicios de inspección del trabajo deberían determinarse sobre la base de las necesidades, los riesgos y los niveles de incumplimiento.

2.2. Colaboración y cooperación

- 2.2.1. La cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones públicas o privadas que ejerzan actividades similares es un principio establecido en el artículo 5, a) del Convenio núm. 81 y en el artículo 12, 1) del Convenio núm. 129. A fin de garantizar que esta coordinación y colaboración sean efectivas, deberían organizarse de forma permanente y periódica y adoptar formas institucionalizadas, tales como protocolos y memorandos de entendimiento entre las diferentes administraciones, que deberían hacerse públicos.
- 2.2.2. En particular, la cooperación entre distintos servicios de inspección es esencial cuando la autoridad es compartida entre varias instituciones, a fin de tratar de evitar múltiples

¹⁰ En el caso de un Estado federal, el término «autoridad central» podrá significar una autoridad federal o una autoridad central de una entidad confederada.

inspecciones y de garantizar la coordinación y el desempeño efectivo de las funciones de cada servicio de inspección.

- 2.2.3. La cooperación de los servicios de inspección con otros organismos encargados del control de la aplicación de la ley cuyo mandato abarca los lugares de trabajo debería establecerse de modo que se haga el mejor uso posible de los recursos y, en la medida de lo posible, se coordinen las visitas a los lugares de trabajo, a fin de evitar múltiples inspecciones innecesarias.
- 2.2.4. La autoridad competente debería adoptar medidas adecuadas para fomentar la colaboración con las entidades con las que los servicios de inspección del trabajo compartan algunas funciones y objetivos, como los órganos de la administración del trabajo (entre los que se incluyen los servicios de seguridad social y los servicios públicos de empleo), las autoridades de migración laboral, la policía, los órganos judiciales, los servicios de prevención, los interlocutores sociales, la administración de hacienda y los ministerios competentes de los sectores de actividad sujetos a la inspección del trabajo, respetando las facultades y la competencia de cada organización.
- 2.2.5. Esta cooperación debería basarse en el intercambio de información, la coordinación de actividades y la ejecución de programas y visitas conjuntos para alcanzar objetivos definidos en común.
- 2.2.6. La coordinación y la colaboración con las instancias judiciales deberían ser lo más estrechas posible, respetando la separación de poderes entre los tribunales y la fiscalía en cada Estado Miembro, y permitir, en la medida en que esté previsto en la legislación y la práctica nacionales, realizar un seguimiento de los casos que los servicios de inspección del trabajo remitan al sistema judicial.
- 2.2.7. Los servicios de inspección del trabajo deberían colaborar con las organizaciones de trabajadores y empleadores en la formulación, la adopción y la revisión de las políticas, las estrategias o los programas y planes de inspección. Esta colaboración puede adoptar diferentes formas, como a través de organismos nacionales tripartitos de consulta, acuerdos sobre coordinación y cooperación, comités paritarios, consultas, y la organización de campañas.
- 2.2.8. La colaboración con los interlocutores sociales es un elemento esencial para la eficacia del sistema de inspección del trabajo. Dicha colaboración debe funcionar a nivel nacional, territorial y empresarial.
- 2.2.9. En las actuaciones de inspección que deban llevarse a cabo en el lugar de trabajo, la colaboración entre los servicios de inspección del trabajo y los representantes de los empleadores y de los trabajadores tendrá lugar, cuando proceda, mediante la interlocución con los representantes del empleador y de los trabajadores, cuando estén presentes ¹¹, velando en todo momento por la imparcialidad, la autoridad y la seguridad de los inspectores ¹².

¹¹ La expresión «cuando estén presentes» significa cuando existan sindicatos u otros representantes de los trabajadores en el lugar de trabajo o la empresa.

¹² OIT, *Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)*, y al *Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)*, a la *Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82)*, al *Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)*, y a la *Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133)*, [ILC.95/III/1B](#), 2006, párrs. 170-171.

- 2.2.10. Al realizarse una inspección, deberían tenerse debidamente en cuenta las características específicas y únicas de las pymes y las microempresas, y los trabajadores de la economía informal.
- 2.2.11. Las formas voluntarias de autorregulación, como las auditorías, los mecanismos de control y otras iniciativas de cumplimiento, pueden ser un complemento para mejorar el cumplimiento de la legislación. Sin embargo, dichas iniciativas no reemplazan a la inspección pública del trabajo y no eximen a los Estados Miembros de adoptar las medidas necesarias a este respecto, ni pueden constituir una excusa para reemplazar o reducir la capacidad y la frecuencia de las visitas de la inspección del trabajo ¹³.
- 2.2.12. Los servicios de inspección del trabajo deberían ser capaces de trabajar en colaboración con diferentes partes interesadas, pero la función de la inspección del trabajo propiamente dicha debería seguir siendo una prerrogativa pública independiente. Solo un sistema público de inspección que funcione eficazmente puede garantizar la eficacia gracias al carácter disuasorio de las sanciones ¹⁴.

¹³ OIT, *Trabajar juntos para promover un medio ambiente de trabajo seguro y saludable*, ILC.106/III/1B, 2017, párr. 495.

¹⁴ OIT, *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, ILC.100/V, 2011, párr. 232.

► Capítulo 3. Política, planificación y seguimiento

3.1. Política de inspección del trabajo

- 3.1.1. Los organismos competentes del sistema de administración del trabajo deberán, según sea apropiado, tener la responsabilidad de la preparación, administración, coordinación, seguimiento y revisión de la política nacional de inspección del trabajo o contribuir a ellos, y ser, en el ámbito de la administración pública, y tras la celebración de consultas tripartitas con los interlocutores sociales, los instrumentos para la preparación y aplicación de las leyes y reglamentos que le dan efecto. La política nacional debería proporcionar una dirección y orientación claras al mandato y las prioridades de la organización sobre cuestiones fundamentales relacionadas con los principios, la gobernanza y administración, la estructura y organización, las funciones y los poderes jurídicos.
- 3.1.2. Las políticas de inspección del trabajo deberían incluir al menos los siguientes elementos ¹⁵:
- a) la diferencia entre las funciones esenciales y las accesorias (párrafo 2, *a*) de la Recomendación núm. 20);
 - b) disposiciones para garantizar que los inspectores dediquen su tiempo de trabajo principalmente a la visita efectiva de los establecimientos, como un componente esencial de su trabajo (párrafo 8 de la Recomendación núm. 20);
 - c) definición de los criterios relativos a la frecuencia de las visitas (párrafos 17, 18 y 23, *c*) de la Recomendación núm. 20);
 - d) procedimientos aplicables a visitas especiales para la investigación de quejas particulares (las cuales deberían, en la medida de lo posible, ser investigadas rápidamente), así como visitas a establecimientos importantes, pymes, y aquellos en los cuales la gestión de la seguridad y la salud no sea satisfactoria (párrafos 18 y 19 de la Recomendación núm. 20);
 - e) procedimientos para nuevas visitas a establecimientos para, cuando sea necesario, comprobar si las irregularidades han desaparecido (párrafo 18 de la Recomendación núm. 20);
 - f) obligación de presentar informes de inspección individuales e informes anuales generales (párrafos 21 a 23 de la Recomendación núm. 20) ¹⁶;
 - g) medidas de integridad con el fin de prevenir y proteger contra la corrupción, las conductas abusivas y el incumplimiento de las obligaciones legales por parte de los inspectores, que incluyan mecanismos para que los empleadores y los trabajadores puedan presentar quejas contra los inspectores y que estas se investiguen de forma adecuada e imparcial, y
 - h) procedimientos, tras consultar con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas, para garantizar la estrecha cooperación de los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones respectivas, para promover un

¹⁵ Basados en las disposiciones de la Recomendación núm. 20.

¹⁶ También exigidos en virtud de los artículos 19-21 del Convenio núm. 81 y los artículos 25-27 del Convenio núm. 129.

alto nivel en las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores, y en la aplicación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velan los inspectores del trabajo (párrafo 20 de la Recomendación núm. 20).

3.2. Planificación y programación

- 3.2.1. El sistema de inspección del trabajo, en su calidad de servicio público, debería orientar sus medidas de tal forma que respondan de la forma más eficaz posible a las exigencias que le incumban en cualquier momento. Además, los servicios de inspección del trabajo deberían tener en cuenta que, en general, los grupos de trabajadores más vulnerables tal vez no presenten denuncias o quejas a los servicios de inspección del trabajo y, por consiguiente, deben adoptar todas las medidas necesarias en el marco de su mandato y facultades para evaluar los niveles de cumplimiento y los riesgos para el cumplimiento, y para proteger a dichos trabajadores adecuadamente. Esto entraña la necesidad de adoptar progresivamente un enfoque que, sin desatender las quejas o denuncias, mantenga el equilibrio adecuado entre las medidas reactivas y proactivas.
- 3.2.2. El ciclo de planificación, programación y presentación de informes es fundamental si se desea configurar una base coherente y objetiva para las actividades de inspección, que responda a las condiciones y cuestiones de trabajo predominantes, y prevea zonas geográficas o sectores en los que podrían ser necesarias intervenciones específicas.
- 3.2.3. La programación de las actividades del servicio de inspección del trabajo mediante la planificación con objetivos anuales introduce un elemento de racionalidad. Esta planificación anual, que debería ser coordinada por la autoridad central, tomando en consideración las especificidades regionales, permite estructurar una parte importante de la actividad de inspección, racionalizar el uso de los recursos del sistema y, de este modo, mejorar su eficacia.
- 3.2.4. El proceso de elaboración y establecimiento de objetivos debe contar con una fuerte participación mediante la consulta, en primer lugar, con los interlocutores sociales y, posteriormente, con las diferentes administraciones competentes en asuntos sujetos a la planificación. También puede ser muy útil que los servicios de inspección del trabajo anuncien públicamente, cuando proceda, las industrias y los ámbitos de riesgo en los que se centrarán en un próximo periodo, lo cual, a través de campañas (conjuntas) de información y formación, puede impulsar un mejor cumplimiento, incluso antes de cualquier actividad de inspección.
- 3.2.5. La información, y su análisis, son una condición previa esencial para programar adecuadamente. Los servicios de inspección del trabajo deberían utilizar sistemas de tecnologías de la información y la comunicación, cuando estén disponibles, que faciliten tanto la recopilación de datos como su gestión, y deben tener acceso a los datos de otras instituciones que sean pertinentes para las tareas de inspección. Sin embargo, también es importante que todo cotejo de datos o acceso a los mismos respete las políticas y leyes nacionales en materia de privacidad y protección de la información, y que el cotejo de datos no vulnere los derechos fundamentales de ninguna persona.

3.3. Seguimiento y evaluación

- 3.3.1. Tras la planificación y la ejecución de las actividades de inspección del trabajo se debería realizar una labor de seguimiento y evaluación de las mismas.

- 3.3.2. El uso de indicadores de actividad es esencial para mejorar y hacer un seguimiento de la eficacia y la eficiencia de los servicios de inspección. Los indicadores cuantitativos deben ir acompañados de indicadores cualitativos para tratar de medir el impacto de las actividades de inspección del trabajo destinadas a mejorar el cumplimiento de la legislación laboral.
- 3.3.3. Las medidas para el seguimiento y la evaluación de la actividad de inspección deben incorporar parámetros e indicadores (cuantitativos y cualitativos) que permitan comprobar que:
- a) el desempeño individual e institucional se ajusta a los calendarios y plazos, las normas y las especificaciones establecidos en la planificación, los interlocutores sociales deberían contribuir al seguimiento y a la evaluación del desempeño institucional;
 - b) se obtienen los productos previstos, y
 - c) se identifican los errores y las desviaciones, se rinde cuentas de ellos y, en caso necesario, se tienen en cuenta en el próximo ciclo de planificación.

3.4. Informes de la inspección del trabajo

- 3.4.1. Los informes periódicos son de vital importancia para la medición de los resultados y la definición de una serie de criterios comunes, así como para la mejora de la eficiencia de las actividades de inspección.
- 3.4.2. Las tecnologías de la información y de la comunicación, allí donde estén disponibles, permiten a los inspectores del trabajo informar sistemáticamente sobre cada una de sus actividades.
- 3.4.3. La autoridad central de inspección debería encomendar a los servicios de inspección locales o regionales la obligación de presentar informes periódicos y fijar su frecuencia, la cual no debería ser inferior a un año. El uso de tecnologías de la información y de la comunicación integradas en los procedimientos de inspección puede ayudar a que la información sea más rápida y precisa.
- 3.4.4. A efectos oficiales, se debería redactar un resumen o un informe detallado de cada visita realizada por los inspectores. Los resultados de la visita de inspección son una parte esencial de la «memoria institucional» de los servicios de inspección. En seguimiento de cada visita, se debería añadir al expediente de cada empresa un informe de inspección. Asimismo, se recomienda archivar las notas de trabajo y los comentarios del inspector para referencias futuras. Estos informes individuales constituyen la información primaria y la base de todo el sistema de información y notificación; por consiguiente, deberían elaborarse y registrarse de conformidad con las instrucciones precisas facilitadas por la autoridad central.
- 3.4.5. El informe final de cada inspección individual debe ser fáctico y contener al menos las conclusiones, su pertinencia en términos de cumplimiento normativo y el resultado de la visita de inspección. El informe debería elaborarse lo antes posible después de la inspección. Se deben fijar plazos de obligado cumplimiento para todo el servicio de inspección con normas de desempeño claras y factibles; por ejemplo, se debería entregar al supervisor un informe sistemático de inspección a más tardar una semana después de haber finalizado la visita. El informe debería ser compartido con el empleador y, si existieran, con los representantes de los trabajadores de la empresa, cuando se requiera a través de procedimientos formales, en función de lo previsto en la legislación nacional

- 3.4.6. De acuerdo con lo dispuesto en la legislación nacional, los hechos descritos en los informes redactados por los inspectores deberían tener presunción de certeza ¹⁷.
- 3.4.7. El informe contendrá datos e información útiles para futuras actividades de inspección y en lo que respecta a la rendición de cuentas del sistema de inspección: nombre del inspector; todas las partes a las que va dirigido; información general sobre el lugar de trabajo; conclusiones del inspector; naturaleza de todas las contravenciones; medidas que han de adoptarse; plazos impuestos; probabilidad de que sean necesarias nuevas comprobaciones, y sanciones propuestas o medidas de seguimiento, si procede.
- 3.4.8. La inspección del trabajo de ámbito local o regional debería examinar los datos y las tendencias resultantes de los informes de los inspectores sometidos a su control directo, con el fin de adoptar medidas encaminadas a incrementar la eficacia de las actividades de inspección, del sistema de presentación de informes y del apoyo al cumplimiento.
- 3.4.9. La autoridad central de inspección publicará un informe anual, de carácter general, sobre la labor de los servicios de inspección que estén bajo su control y remitirá copia del mismo al Director General de la OIT. Estos informes se publicarán dentro de un plazo que en ningún caso podrá exceder en doce meses de la terminación del año a que se refieran ¹⁸.
- 3.4.10. La información que se incluya en el informe siempre debería ser lo más exhaustiva posible, conforme a las circunstancias nacionales. El contenido mínimo que debe contener es: una lista de la legislación relativa a la labor del sistema de inspección del trabajo, datos sobre el personal del servicio de inspección del trabajo, establecimientos sujetos a inspección y número de trabajadores empleados en dichos establecimientos, visitas de inspección, infracciones cometidas y sanciones impuestas, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales ¹⁹. Se podrá publicar el informe anual de la inspección en la agricultura, ya sea como un informe independiente, o como parte de su informe anual general.
- 3.4.11. Los informes deberían elaborarse con arreglo al sistema armonizado de estadísticas de inspección del trabajo de la OIT ²⁰, o siguiendo los procedimientos nacionales establecidos para la presentación de informes.

¹⁷ Recomendación núm. 20, párr. 5.

¹⁸ Convenio núm. 81, art. 20.

¹⁹ Convenio núm. 81, art. 21.

²⁰ OIT, *Guía sobre la armonización de las estadísticas sobre la inspección del trabajo*, Ginebra, 2016; *Recopilación y utilización de estadísticas sobre inspección del trabajo: Una guía breve*, Ginebra, 2016.

► Capítulo 4. Situación jurídica y carrera profesional de los inspectores del trabajo

4.1. Situación jurídica –estatuto– y condiciones de servicio

- 4.1.1. Según lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio núm. 81 y el artículo 8 del Convenio núm. 129, el personal de inspección «deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida». La inspección del trabajo constituye una función pública y, por consiguiente, los inspectores del trabajo deberían ser funcionarios públicos.
- 4.1.2. Para que los inspectores del trabajo puedan desempeñar sus funciones y misión, su imparcialidad e independencia deben protegerse en todo momento. Estos atributos pueden garantizarse de diferentes maneras; sin embargo, una condición previa es que la estabilidad en el empleo de los inspectores no dependa de consideraciones políticas.
- 4.1.3. La condición de funcionario público es la más adecuada para garantizar la independencia e imparcialidad de los inspectores del trabajo, que son condiciones indispensables para el desempeño de sus funciones. Ello no impide que se establezca un periodo de prueba antes de su nombramiento permanente.
- 4.1.4. Con el objeto de asegurar la integridad de los inspectores del trabajo, las condiciones de servicio de los mismos deberían facilitar la estabilidad en el empleo y la seguridad personal en el ejercicio de sus funciones, lo cual debería sustentarse en un marco normativo adecuado. La mejor manera de garantizar la estabilidad en el empleo es que los inspectores del trabajo sean funcionarios nombrados sin un límite de tiempo.
- 4.1.5. Se confiere a los inspectores del trabajo ciertas facultades para que puedan desempeñar sus funciones de velar por la aplicación de la legislación laboral y proporcionar información y asesoramiento sobre su cumplimiento. Sin embargo, los inspectores solo podrán ejercer estas facultades si se les confiere una situación jurídica que garantice que sus decisiones, y su actividad en su conjunto, son independientes de influencias externas.
- 4.1.6. La independencia de los inspectores de trabajo tiene dos aspectos: *a)* deben ser independientes de los cambios que haya en el Gobierno, y *b)* deben ser independientes de influencias externas. Esta disposición, contenida en el artículo 6 del Convenio núm. 81 y el artículo 8 del Convenio núm. 129, debería leerse conjuntamente con el artículo 17 del Convenio núm. 81 y el artículo 22, 2) del Convenio núm. 129 sobre las facultades discrecionales de los inspectores del trabajo. Las condiciones de servicio, el estatuto o condición jurídica y el desarrollo de la labor diaria de un inspector del trabajo deberían estar establecidas de modo que sus decisiones no dependan de circunstancias políticas, como los cambios de administración, ni estén sujetas a la orientación o influencia de terceras partes.
- 4.1.7. La no politización y la independencia de los inspectores del trabajo consisten en garantizar la autonomía técnica y funcional en la toma de decisiones sobre las actividades y prioridades de inspección. Esta independencia y autonomía son perfectamente compatibles con el respeto y el cumplimiento debidos de las instrucciones, circulares, procedimientos operativos estándar y criterios técnicos establecidos siguiendo la jerarquía sobre cómo hacer cumplir la legislación de forma armonizada y coherente.

- 4.1.8. La determinación del número de inspectores que necesita cada servicio obedecerá a los criterios específicos según el contexto nacional, entre ellos: el número y la naturaleza de las funciones asignadas al sistema de inspección; el número, naturaleza, importancia y situación de los establecimientos sujetos a inspección; el número de trabajadores; el número y complejidad de las disposiciones jurídicas que han de cumplirse; los recursos materiales y financieros de los que dispone el servicio, y las condiciones prácticas en que deberán realizarse las visitas de inspección para que sean eficaces. Una ratio basada exclusivamente en el número de inspectores por miles de trabajadores no toma en consideración todos los elementos identificados por el artículo 10 del Convenio núm. 81 y no debería utilizarse como punto de referencia.
- 4.1.9. La remuneración de los inspectores del trabajo debería ser proporcional a sus responsabilidades, y coincidir con la de otros funcionarios de nivel comparable en el mismo país. La remuneración insuficiente puede dar lugar a una mayor rotación del personal entre los inspectores del trabajo y contribuye a que resulte más difícil atraer a personas altamente calificadas. Los inspectores del trabajo pueden ser tratados de forma irrespetuosa a causa de sus salarios bajos ²¹. El bajo nivel salarial puede llevar a los inspectores a buscar otras fuentes de ingresos y generar riesgos de soborno, lo que menoscabaría la responsabilidad, la efectividad y la imparcialidad de los servicios de inspección del trabajo.
- 4.1.10. Los Convenios núms. 81 y 129 de la OIT exigen que los Estados Miembros reembolsen a los inspectores del trabajo «todo gasto imprevisto y cualquier gasto de transporte que pudiese ser necesario para el desempeño de sus funciones» ²². Una de las consecuencias de no hacerlo es que los establecimientos no se visiten frecuentemente, y que algunos apenas se visiten, lo que significa que en ese caso el servicio de inspección del trabajo no podría desempeñar sus funciones principales. Cuando el servicio de inspección del trabajo no ponga vehículos oficiales a disposición de los inspectores y estos deban utilizar su propio vehículo u otros medios de transporte, deberían contemplarse asignaciones para estos gastos.
- 4.1.11. Una buena manera de retener a los inspectores del trabajo y mejorar su productividad es ofrecer perspectivas profesionales atractivas.
- 4.1.12. Los inspectores deberían tener la oportunidad de desempeñar un puesto de dirección en algún momento de su vida laboral mediante concursos internos que consistan en adquirir nuevas calificaciones o aprobar exámenes, aunque los méritos y la antigüedad también deberían tenerse en cuenta.
- 4.1.13. La movilidad horizontal, que consiste en el desempeño de un puesto diferente para la misma autoridad o la cesión a otro departamento u órganos gubernamentales o a una organización internacional, puede tener un efecto positivo en el desempeño de los inspectores al regresar a su puesto anterior. Ninguna movilidad horizontal de este tipo debería ir en detrimento de la autoridad necesaria para desempeñar sus funciones.

²¹ Recomendación núm. 20, párr. 14: «El personal de la inspección debería estar dotado de un estatuto orgánico que lo independice de los cambios de gobierno. Para sustraerlos de toda influencia exterior, los inspectores deberían poseer una situación y recibir una remuneración satisfactoria».

²² Convenio núm. 81, art. 11, 2).

- 4.1.14. Si bien la movilidad geográfica y funcional permite a los inspectores del trabajo adquirir experiencia y nuevos conocimientos y ayuda a evitar el riesgo de colusión, la movilidad no debería imponerse como una sanción, salvo por motivos relacionados con el cumplimiento de normas deontológicas.
- 4.1.15. Deberían establecerse políticas adecuadas de recursos humanos a fin de alentar la mayor diversidad, incluida la diversidad de género del personal de inspección del trabajo.
- 4.1.16. Ningún inspector del trabajo puede desempeñar sus funciones de una manera adecuada cuando es objeto de amenazas o abusos. Debería haber protecciones legales adecuadas y efectivas para los inspectores contra la violencia, el acoso o la intimidación durante la ejecución de su labor, en consonancia con el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190).

4.2. Contratación de los inspectores del trabajo

- 4.2.1. La eficacia de la inspección del trabajo depende en gran medida de la adecuación de los recursos y de la competencia y la calidad de su personal. Por este motivo, el artículo 7, 1) y 2) del Convenio núm. 81 y el artículo 9, 1) y 2) del Convenio núm. 129 establecen el principio de que los inspectores del trabajo serán contratados tomándose únicamente en cuenta las aptitudes del candidato para el desempeño de sus funciones, y la autoridad competente determinará la forma de comprobar esas aptitudes.
- 4.2.2. El proceso de contratación de los inspectores del trabajo debería basarse en los principios de transparencia, igualdad, mérito y aptitud.
- 4.2.3. Los criterios para optar al puesto deberían incluir cierto nivel de formación y experiencia previa, que los candidatos deben haber adquirido antes de postular al concurso público, además de las aptitudes o competencias interpersonales exigidas. Los concursos para el nombramiento de inspectores del trabajo deberían estar abiertos a candidatos externos al sector público y todos los puestos deberían estar abiertos al público en general, incluidos el sector privado y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.
- 4.2.4. La calificación académica apropiada que debe poseer un futuro inspector del trabajo dependerá en gran medida del mandato del servicio de inspección del trabajo, del puesto vacante y de las políticas generales para el acceso a la administración pública. Cuando lo permitan las circunstancias nacionales, el grado de instrucción mínimo exigido debería ser un título universitario básico o avanzado, o un nivel de competencias equivalentes, tal y como esté definido por la legislación nacional.
- 4.2.5. Entre las competencias interpersonales exigidas cabe mencionar la capacidad para relacionarse y trabajar con otras personas; la aptitud para trabajar bien bajo presión y sin supervisión; la iniciativa, y la capacidad de captar la confianza de otros y comunicarse de forma eficaz ²³.
- 4.2.6. El proceso de contratación de los inspectores del trabajo debería ser el mismo aplicable al conjunto de la administración pública, con la debida adecuación a las funciones específicas del puesto. Los parámetros para la contratación también podrían formar parte de las normas y requisitos generales de la administración pública.

²³ Recomendación núm. 20, párr. 13: «Es esencial que los inspectores posean una gran experiencia, desde el punto de vista técnico, que tengan una sólida cultura general y que, por sus aptitudes y sus cualidades morales, puedan captarse la confianza de todos».

- 4.2.7. El mejor medio para que la autoridad competente designe a los candidatos más aptos es la realización de entrevistas adecuadas, en profundidad y con imparcialidad y objetividad. Es posible que en alguna etapa del proceso de selección los candidatos deban hacer pruebas escritas para poder evaluar sus conocimientos jurídicos o técnicos pertinentes, o ambos.
- 4.2.8. Se puede impartir formación en el proceso de selección o impartirla una vez se haya designado al candidato para el puesto.
- 4.2.9. En el proceso de contratación de los inspectores del trabajo pueden adoptarse medidas de discriminación positiva o acciones afirmativas para los candidatos que pertenecen a grupos subrepresentados, en consonancia con las políticas y procedimientos gubernamentales generales sobre el acceso a un empleo en la administración pública.
- 4.2.10. Se recomienda que cada candidato seleccionado para la función de inspector del trabajo sea sometido a un periodo de prueba a cuyo término deba realizar un examen final para conseguir su nombramiento definitivo para el puesto, o a cualquier otro medio de evaluación de sus competencias, según proceda, de conformidad con la legislación o la práctica nacionales ²⁴.

4.3. Expertos y técnicos asociados

- 4.3.1. El artículo 9 del Convenio núm. 81 prevé que «todo Miembro dictará las medidas necesarias para garantizar la colaboración de peritos y técnicos debidamente calificados, entre los que figurarán especialistas en medicina, ingeniería, electricidad y química, en el servicio de inspección, de acuerdo con los métodos que se consideren más apropiados a las condiciones nacionales, a fin de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la protección de la salud y seguridad de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, e investigar los efectos de los procedimientos empleados, de los materiales utilizados y de los métodos de trabajo en la salud y seguridad de los trabajadores». El artículo 11 del Convenio núm. 129 establece que «todo Miembro deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar que expertos y técnicos debidamente calificados y que puedan contribuir a la solución de problemas que requieran conocimientos técnicos colaboren, de acuerdo con los métodos que se consideren más apropiados a las condiciones nacionales, en el servicio de inspección del trabajo en la agricultura».
- 4.3.2. Se recomienda que dichos expertos, incluidos los psicólogos laborales, los higienistas industriales, los expertos en ergonomía y otros especialistas, sean contratados como personal del servicio de inspección del trabajo ²⁵. Asimismo, los servicios de inspección del trabajo deberían establecer políticas, protocolos y acuerdos de cooperación para tener acceso a conocimientos independientes externos a la inspección del trabajo.

²⁴ Recomendación núm. 20, párr. 15: «Antes de ser nombrados definitivamente, los inspectores deberían pasar un periodo de prueba destinado a experimentar sus cualidades y a adiestrarlos en sus funciones, y su nombramiento debería tener carácter definitivo solamente cuando, al final de dicho periodo de prueba, se haya demostrado que poseen las aptitudes necesarias para desempeñar las funciones de inspector».

²⁵ Recomendación núm. 20, párr. 11: «En razón de la dificultad de las cuestiones científicas y técnicas resultantes de las condiciones de la industria moderna, en lo que concierne al empleo de sustancias peligrosas, a la supresión de polvo y evacuación de gases perniciosos, al empleo de la corriente eléctrica, etc., es esencial que el Estado emplee peritos que posean experiencia y conocimientos especiales en medicina, mecánica, electricidad u otras materias relacionadas con dichos problemas».

4.4. Formación de los inspectores del trabajo

- 4.4.1. En virtud del artículo 7, 3) del Convenio núm. 81 «los inspectores del trabajo deberán recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones». El artículo 9, 3) del Convenio núm. 129 establece que «los inspectores del trabajo en la agricultura deberán recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones, y se deberán tomar medidas para proporcionarles formación complementaria apropiada en el curso de su trabajo». En el artículo 10 del Convenio núm. 150 se solicita que el personal del sistema de administración del trabajo «tenga acceso a la formación que [sus] actividades requieran». El sistema de inspección del trabajo debería concebir y elaborar una política y un programa de formación basados en un análisis previo de las necesidades formativas, con la ulterior formulación de un plan de formación. Se recomienda que los servicios de inspección del trabajo tengan acceso a centros de formación de calidad, tales como su propia escuela nacional o mediante la colaboración estructural con universidades y/o instituciones especializadas.
- 4.4.2. Los Estados Miembros deben poner a disposición suficientes recursos para elaborar y ejecutar programas de formación nacionales debidamente presupuestados, destinados a mejorar las competencias interpersonales necesarias para trabajar de una manera constructiva con los trabajadores y los empleadores en situaciones que a menudo son difíciles y estresantes, y ayudarles a cambiar las prácticas y comportamientos, fortalecer la conducta ética y garantizar la independencia de los inspectores del trabajo ²⁶.
- 4.4.3. La formación inicial debería tener un componente teórico y uno práctico. El componente teórico puede consistir en enseñanza impartida en aulas y/o cursos en línea. La formación inicial deberá tener una duración mínima acorde al alto nivel de conocimientos técnicos y normativos que deben poseer los inspectores del trabajo, y aumentar sus capacidades para que puedan contribuir a la mejora del cumplimiento de la legislación en los lugares de trabajo.
- 4.4.4. El contenido mínimo de la formación teórica debería abarcar: las funciones, facultades y obligaciones de los inspectores; conocimientos amplios sobre el marco técnico y normativo que forma parte del mandato del servicio de inspección del trabajo; los sistemas de inspección del trabajo y de administración del trabajo; los cambios en el mercado de trabajo, incluidas las tendencias y categorías emergentes de trabajadores; los procedimientos operativos estándar; la redacción de informes; las medidas y el procedimiento de control del cumplimiento y de sanción; las técnicas de entrevista, y la gestión de conflictos y del estrés.
- 4.4.5. El componente práctico debería incluir visitas a establecimientos de diferentes sectores con un inspector más experimentado. La mentoría estructurada, en lugar del simple aprendizaje por observación, puede utilizarse como herramienta para formar a los nuevos inspectores. El mentor debe ser un colega más experimentado que realice inspecciones conjuntas con el inspector en formación, con métodos y objetivos de formación claros. El mentor también puede prestar un amplio apoyo profesional al nuevo inspector durante el periodo de mentoría.
- 4.4.6. Se debería impartir formación suficiente a todos los inspectores del trabajo sobre los aspectos sustantivos de la legislación laboral y los requisitos cuyo cumplimiento están encargados de vigilar, sobre el alcance de sus facultades y responsabilidades legales,

²⁶ OIT, Resolución relativa a la administración del trabajo y la inspección del trabajo, 2011, párr. 15.

sobre las tecnologías y el mantenimiento de registros, sobre cómo tratar y comunicarse con los empleadores y los trabajadores, y sobre los requisitos relativos a la independencia, la integridad, la actitud positiva para la solución de problemas y la manera de evitar la corrupción o los sobornos.

- 4.4.7 La formación debería incluir el conocimiento del papel que desempeñan las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y de la labor de los órganos consultivos, tales como los representantes en materia de seguridad y los consejos o comités de trabajadores que realizan su actividad en las empresas. Cuando sea posible, la formación también debería incluir el conocimiento del contexto comercial y operacional, la naturaleza de determinadas industrias y los retos que estas afrontan.
- 4.4.8. La formación debería complementarse, actualizarse y mejorarse periódicamente, no solo con el fin de actualizar los conocimientos de los inspectores, sino de adaptarlos a las nuevas reglamentaciones, riesgos y tecnologías, y cubrir las necesidades específicas de los sectores, contribuyendo al mismo tiempo al desarrollo y la movilidad profesionales.
- 4.4.9. El contenido y los métodos de formación deberían responder adecuadamente a las necesidades específicas de los diferentes puestos y responsabilidades de los inspectores del trabajo, incluidos los directores de los servicios de inspección del trabajo.
- 4.4.10. Cuando exista un sistema de gestión del desempeño de los inspectores del trabajo debería tenerse en cuenta la participación en actividades de formación, ya que la formación no debería utilizarse solamente para satisfacer las necesidades del sistema de inspección del trabajo, sino también con fines de desarrollo profesional.

4.5. Deontología

- 4.5.1. Con arreglo al artículo 15 del Convenio núm. 81 y al artículo 20 del Convenio núm. 129, «a reserva de las excepciones que establezca la legislación nacional: *a)* se prohibirá que los inspectores del trabajo tengan cualquier interés directo o indirecto en las empresas que estén bajo su vigilancia; *b)* los inspectores del trabajo estarán obligados, so pena de sufrir sanciones o medidas disciplinarias apropiadas, a no revelar, aun después de haber dejado el servicio, los secretos comerciales o de fabricación o los métodos de producción de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones, y *c)* los inspectores del trabajo deberán considerar absolutamente confidencial el origen de cualquier queja que les dé a conocer un defecto o una infracción de las disposiciones legales, y no manifestarán al empleador o a su representante que la visita de inspección se ha efectuado por haberse recibido dicha queja».
- 4.5.2. En cuanto a la obligación de desvinculación, el concepto de interés directo e indirecto debe definirse con precisión en la legislación nacional o en el reglamento aplicable del sector público para permitir apreciar el alcance exacto de la prohibición. Debería abarcar no solo las ventajas materiales o financieras, sino también todo interés personal de naturaleza psicológica, afectiva o política que pueda influir indebidamente en el cumplimiento de las funciones del inspector. Debe haber sanciones y consecuencias claras por todo incumplimiento de los requisitos de independencia, integridad y confidencialidad.
- 4.5.3. La obligación de guardar el secreto profesional, en consonancia con el artículo 15, *b)* del Convenio núm. 81, debería señalarse claramente en los reglamentos que rigen la inspección del trabajo, ya que los inspectores pueden acceder a información que puede ser confidencial en el curso de sus actividades de control.

- 4.5.4. La obligación de confidencialidad debería extenderse al conjunto del personal del servicio de inspección del trabajo.
- 4.5.5. Además de las disposiciones contenidas en el derecho administrativo y penal, los Gobiernos deberían reforzar la conducta ética de los inspectores del trabajo ofreciendo orientaciones y estableciendo mecanismos para que todo el personal se distancie de prácticas poco éticas e identifique y notifique dichas prácticas cuando se produzcan. Además de incorporar políticas y reglamentos nacionales, estos mecanismos internos pueden consistir en códigos deontológicos, protocolos²⁷, módulos de formación y procedimientos de investigación interna, y protección para los informantes. Cuando se constaten casos de corrupción o soborno, estos deben remitirse a las autoridades competentes para que estudien la posibilidad de interponer una acción penal o de denunciar a cualquier agente externo que trate de sobornar a un inspector o de hacer que un inspector incumpla sus obligaciones con respecto a la independencia, la integridad y el mantenimiento de la confidencialidad.

4.6. Otros aspectos estatutarios

- 4.6.1. Con arreglo al artículo 8 del Convenio núm. 81 y el artículo 10 del Convenio núm. 129, «las mujeres y los hombres serán igualmente elegibles para formar parte del personal de inspección, y, cuando fuere necesario, se asignarán funciones especiales a los inspectores y a las inspectoras, respectivamente».
- 4.6.2. Las condiciones de servicio de los inspectores del trabajo deberían reflejar la igualdad de género, que debería sustentarse en un marco normativo adecuado. En caso de que persistan disposiciones reglamentarias, instrucciones administrativas o prácticas incompatibles con la política de igualdad, su contenido será derogado, como prevé el artículo 3 del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y en virtud de las disposiciones contenidas en el capítulo V del Convenio núm. 190.
- 4.6.3. El desempeño de los inspectores del trabajo deberá evaluarse de conformidad con los sistemas de evaluación utilizados para los funcionarios de la administración pública, teniendo debidamente en cuenta las especificidades de la profesión.
- 4.6.4. Durante sus inspecciones, los inspectores del trabajo están potencialmente expuestos a diferentes riesgos en función de la naturaleza de la actividad que inspeccionan, incluidos riesgos de carácter químico, físico o biológico, así como riesgos de violencia física y/o verbal o relacionados con causas judiciales.
- 4.6.5. Cada servicio de inspección del trabajo debe evaluar los riesgos a los que se exponen sus inspectores, en particular el riesgo de violencia. Esta evaluación debería adaptarse al contexto de cada país, es decir, debería tener en cuenta factores personales, institucionales y operativos.
- 4.6.6. Se proponen las medidas siguientes con miras a proteger eficazmente a los inspectores del trabajo frente a riesgos a los que están expuestos:

²⁷ Se puede tomar como referencia el *Código Global de Integridad de la Inspección de Trabajo* de la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo. El Código proporciona un marco deontológico consistente en seis valores amplios: conocimiento y competencia; honestidad e integridad; cortesía y respeto; objetividad, neutralidad y ecuanimidad; compromiso y responsabilidad, y coherencia entre el comportamiento personal y profesional.

- a) impartir formación a todos los inspectores sobre cómo abordar la violencia y el acoso, y sobre la legislación, las políticas y los protocolos aplicables en estos casos, en particular antes de entrar en el servicio, pero también como parte de la formación continua;
 - b) garantizar que el servicio de inspección del trabajo dispone de mecanismos para que los inspectores del trabajo denuncien casos de amenazas, abusos o intimidación y para que dichas quejas sean tramitadas rápida e imparcialmente;
 - c) proteger, defender y apoyar a los inspectores que son víctimas de violencia, proporcionándoles asimismo apoyo psicosocial, y apoyar efectivamente la persecución de los autores de los actos de violencia, y
 - d) informar sobre los mecanismos disponibles de prevención y de protección de los inspectores y comunicar al público los objetivos, la función y las prerrogativas del servicio de inspección del trabajo, para asegurar que todo el mundo conoce la función de la inspección del trabajo y las prerrogativas de los inspectores.
- 4.6.7. Las condiciones de trabajo de los inspectores deberían incluir protección contra toda amenaza y violencia en el ejercicio de sus funciones. Se debería facultar a los inspectores del trabajo para tratar de lograr la colaboración efectiva de las fuerzas policiales y asistencia jurídica en tales circunstancias.
- 4.6.8. Si bien no se puede ni se debería cubrir a los inspectores frente a responsabilidades penales, se recomienda a los servicios de inspección del trabajo que aseguren a los inspectores frente a la responsabilidad civil en que puedan incurrir en el desempeño de sus funciones, mediante medidas de protección jurídica adecuadas que les brinden inmunidad para inspecciones conducidas de buena fe y/o políticas de seguro de responsabilidad civil.

► Capítulo 5. Facultades y métodos de inspección

5.1. Facultades otorgadas a los inspectores del trabajo

- 5.1.1. La legislación debe definir claramente la autoridad de los inspectores del trabajo y evitar la ambigüedad. Esto es importante a la hora de orientar la acción de los inspectores y garantizar que todos aquellos que están cubiertos por la inspección o que pueden contribuir a la eficacia de la legislación laboral entienden la función del servicio de inspección del trabajo y pueden utilizarla efectivamente. Cuando ello sea compatible con la legislación y los reglamentos administrativos nacionales, se deberá conferir a los inspectores del trabajo la condición de autoridad pública o de funcionarios públicos de alto nivel.

5.2. Facultades de control: actividades de inspección, en particular visitas de inspección

- 5.2.1. Conforme al artículo 12 del Convenio núm. 81:

1. Los inspectores del trabajo que acrediten debidamente su identidad estarán autorizados:
 - a) para entrar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección;
 - b) para entrar de día en cualquier lugar, cuando tengan un motivo razonable para suponer que está sujeto a inspección, y
 - c) para proceder a cualquier prueba, investigación o examen que consideren necesario para cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente y, en particular:
 - i) para interrogar, solos o ante testigos, al empleador o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales;
 - ii) para exigir la presentación de libros, registros u otros documentos que la legislación nacional relativa a las condiciones de trabajo ordene llevar, a fin de comprobar que están de conformidad con las disposiciones legales, y para obtener copias o extractos de los mismos;
 - iii) para requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales;
 - iv) para tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, con el propósito de analizarlos, siempre que se notifique al empleador o a su representante que las sustancias o los materiales han sido tomados o sacados con dicho propósito.
2. Al efectuar una visita de inspección, el inspector deberá notificar su presencia al empleador o a su representante, a menos que considere que dicha notificación pueda perjudicar el éxito de sus funciones.

- 5.2.2. Con arreglo al artículo 16 del Convenio núm. 129, se confiere a los inspectores del trabajo las mismas prerrogativas con las diferencias siguientes:

1. pueden interrogar, solos o ante testigos, al empleador, al personal de la empresa o a cualquier otra persona que allí se encuentre sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales;
2. pueden exigir, en la forma prescrita por la legislación nacional, la presentación de libros, registros u otros documentos que la legislación nacional relativa a las

condiciones de vida y de trabajo ordene llevar, para comprobar su conformidad con las disposiciones legales y para obtener copias o extractos de los mismos; y

3. no podrán entrar en el domicilio privado del productor en aplicación de los apartados *a)* o *b)* del párrafo 1 del artículo 16 sino con el consentimiento del productor o con una autorización especial concedida por la autoridad competente.
- 5.2.3. Los inspectores deberían consagrar la mayor parte de su tiempo a la visita de los lugares de trabajo ²⁸. Cuando resulte apropiado, el uso de las tecnologías podría permitir realizar inspecciones sin visitar físicamente el establecimiento. Este pudiera ser el caso cuando el objetivo de la inspección fuera, por ejemplo, comprobar documentos, recabar testimonios de testigos o confirmar la reparación de instalaciones físicas (pruebas fotográficas).
 - 5.2.4. Dado que los establecimientos se deberían inspeccionar con la frecuencia y el esmero que sean necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes ²⁹, los servicios de inspección del trabajo no deberían limitar el ámbito de aplicación legal de las inspecciones a determinados ámbitos o a listas de control preestablecidas. Tampoco deberían imponer límites estrictos para el tiempo máximo de duración de las inspecciones, debiendo respetar las actividades del empleador y de los trabajadores, en la medida en que no afecte a la eficacia de las actuaciones. Deberían considerarse soluciones de tecnología de la información y la comunicación u otras soluciones no intrusivas.
 - 5.2.5. El acelerado ritmo y el dinamismo del entorno laboral exigen modernizar los sistemas de inspección del trabajo. Cuando sea coherente con los niveles de desarrollo nacional, se deberían contemplar y utilizar medios como el seguimiento electrónico y la colaboración virtual con los establecimientos y los trabajadores, la consulta forense de registros electrónicos, el pensamiento sistémico, el uso de algoritmos para la planificación y la supervisión del trabajo, las herramientas de macrodatos, entre otros. En el cotejo de datos y en la investigación deben tenerse en cuenta las consideraciones relativas a la privacidad; así mismo, debería informarse a las organizaciones de empleadores y de trabajadores acerca de cualquier innovación electrónica propuesta, brindándoles la oportunidad de plantear sus preocupaciones al respecto.
 - 5.2.6. La introducción de un sistema de registro informatizado exige una planificación meticulosa. Las tecnologías de la información y la comunicación que se desee implantar deben ser rentables y ajustarse al nivel de desarrollo tecnológico del país. En primer lugar, debe concebirse un sistema de gestión de la información de la inspección a fin de poder tomar una decisión sobre los tipos de paquetes de programas y equipos informáticos necesarios.
 - 5.2.7. Un sistema de información adecuado permite generar, monitorizar y analizar datos relevantes, válidos y fiables de los registros de la inspección del trabajo, lo que contribuye a mejorar la eficacia de los sistemas de inspección del trabajo y de sus funciones.

²⁸ Recomendación núm. 20, párr. 8: «A fin de que los inspectores mantengan el más estrecho contacto con los establecimientos que inspeccionan y con los empleadores y trabajadores, y para que la mayor parte posible de su tiempo se consagre a la visita efectiva de los establecimientos, es de desear que tengan su residencia en los distritos industriales, cuando las condiciones del país lo permitan».

²⁹ Convenio núm. 81, art. 16: «Los establecimientos se deberán inspeccionar con la frecuencia y el esmero que sean necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes».

- 5.2.8. Por regla general, las visitas de inspección no deberían notificarse. Los requisitos legales relativos a la notificación de las inspecciones con antelación a los empleadores o a la obtención del consentimiento de otros organismos gubernamentales para llevar a cabo inspecciones, no son compatibles con las disposiciones de los Convenios núms. 81 y 129 y deberían eliminarse.
- 5.2.9. Además de la eficacia de la planificación de la labor de inspección, la forma en que se prepare y realice cada visita de inspección es fundamental y se deberían tener en cuenta los elementos siguientes:
- a) es necesaria la preparación adecuada de cada visita;
 - b) la visita debe seguir el procedimiento operativo estándar establecido;
 - c) deberían contemplarse actividades de seguimiento, en particular la presentación de informes de inspección y visitas de comprobación, cuando proceda;
 - d) cuando sea posible, el empleador debe ser informado de cualquier comprobación ulterior prevista, y
 - e) la inclusión de visitas de inspección, como parte de campañas más amplias previstas y llevadas a cabo en colaboración con los interlocutores sociales.
- 5.2.10. La información de referencia que se ha de recopilar en cada visita dependerá del tipo de inspección. Cuando no se disponga de antecedentes, estos se generarán a partir de los documentos que se recopilen en la primera visita. En general, y entre otros aspectos, la preparación de la visita de inspección debería incluir la comprobación de archivos y registros de la empresa o entidad que se va a inspeccionar para verificar:
- a) el lugar y el nombre de la persona de contacto;
 - b) el número total de trabajadores, desglosado por sexo, trabajadores jóvenes, aprendices, niveles de competencia y otras características, según proceda, y cuando se exija la recopilación y conservación de estos datos de conformidad con la legislación nacional;
 - c) la naturaleza del proceso de trabajo y sus productos y servicios finales;
 - d) las materias primas y el equipo utilizados, en particular si hay sustancias químicas;
 - e) las evaluaciones de los riesgos disponibles y documentación de las medidas adoptadas para evitar, prevenir y/o mitigar los riesgos evaluados;
 - f) infracciones anteriores de la legislación del trabajo, medidas adoptadas, resoluciones pronunciadas, sanciones impuestas, etc., durante un periodo previo razonable y coherente con la legislación y la práctica nacionales. Esto puede dar una idea del compromiso general de la empresa o la organización con el cumplimiento de la legislación laboral, pero hay que procurar centrarse en el material reciente y reconocer los cambios de gestión, políticas y prioridades como consecuencia de problemas anteriores. También se reflejará la actitud general de la empresa o entidad hacia el servicio de inspección (hostil, indiferente, cooperativa);
 - g) los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales durante los últimos años, en particular las muertes;
 - h) las denuncias de trabajadores o representantes de los trabajadores que se hayan confirmado y las medidas adoptadas para hacer frente a las mismas;

- i)* la existencia de un sindicato en la empresa y de un convenio colectivo, ya sea sectorial, territorial o a nivel del establecimiento. También deberían tenerse en cuenta las negociaciones o conflictos en curso entre el empleador y los sindicatos y cualquier posible vínculo entre las cuestiones objeto de litigio y la presentación de la denuncia;
- j)* la naturaleza de las relaciones de trabajo y los tipos de contratos, cuando forme parte del mandato de los servicios de inspección del trabajo;
- k)* si se trata de un lugar de trabajo con múltiples empleadores;
- l)* las relaciones contractuales que sean importantes para la inspección (franquiciado, subcontratista, filial, etc.);
- m)* la naturaleza de las operaciones del sector público o privado, y
- n)* cualquier informe o noticia reciente de acceso público relacionada con asuntos laborales en la empresa que pudiera ayudar al inspector en la preparación de la visita.

Con el tiempo, una gran parte de esta información puede almacenarse en una base de datos electrónica a la que se pueda acceder fácilmente antes de las visitas de inspección. Mediante la presentación de informes en formato electrónico, se puede añadir y actualizar información constantemente.

- 5.2.11. En virtud del artículo 12, 1), *c)* del Convenio núm. 81 y del artículo 16 del Convenio núm. 129, al realizar una inspección los inspectores estarán autorizados a proceder a cualquier prueba, investigación o examen que consideren necesario para cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente. Las prerrogativas que se les deben reconocer a este efecto se refieren a la realización de entrevistas, la verificación de documentos y el control de productos, materias y sustancias.
- 5.2.12. Las listas de control preestablecidas, si se utilizan, deberían considerarse un instrumento que facilita la visita al indicar qué aspecto debe examinarse en cada ámbito de control; no deberían impedir a los inspectores verificar el cumplimiento de cualquier otra disposición relativa a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores que sea de su competencia, de conformidad con la legislación nacional.
- 5.2.13. Los inspectores del trabajo no deben escatimar esfuerzos para involucrar a los representantes sindicales u otros representantes de los trabajadores, cuando estos existan, y al equipo de dirección en las visitas de inspección, protegiendo al mismo tiempo la confidencialidad de la fuente de la denuncia.
- 5.2.14. Se deberían realizar actividades de seguimiento para verificar las medidas correctivas adoptadas por el empleador para subsanar las infracciones detectadas anteriormente.

► Capítulo 6. Medidas de control del cumplimiento de la normativa laboral

6.1. Principios generales

- 6.1.1. Reconociendo la rápida evolución del mundo del trabajo, los servicios de inspección del trabajo deberían adoptar diversas medidas, incluidas aquellas encaminadas a señalar a la autoridad competente los defectos o abusos no cubiertos específicamente por la legislación vigente, a proporcionar orientación y formación, y a recurrir a las visitas sin previo aviso, coordinándose efectivamente con los empleadores y los trabajadores y sus representantes para garantizar el cumplimiento.
- 6.1.2. 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.
- 6.1.3. 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.
- 6.1.4. De conformidad con la clasificación de las infracciones por la legislación nacional, un sistema de sanciones administrativas para ciertas violaciones puede ser más expeditivo.

6.2. Órdenes o requerimientos emitidos por los inspectores

- 6.2.1. Los inspectores deberían estar facultados para emitir dos tipos de órdenes sin necesidad de incoar un proceso judicial o de recurrir a una autoridad judicial o de arbitraje:
 - a) órdenes de mejora o requerimientos, los cuales 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 trabajadores³⁰, y
 - b) órdenes de prohibición, las cuales 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

³⁰ Recomendación núm. 20, párr. 6: «En los casos en que fuere necesario tomar medidas inmediatas para que los locales y las instalaciones se conformen a las disposiciones de la legislación, los inspectores deberían poder formular requerimientos (o cuando este procedimiento no sea compatible con la organización administrativa o judicial del país, dirigirse a la autoridad competente para que formule dichos requerimientos) que lleven implícita la ejecución, dentro de un plazo determinado, de las modificaciones, en los locales o instalaciones, que sean necesarias para asegurar la aplicación exacta y precisa de la legislación sobre higiene y seguridad de los trabajadores».

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 motivó la orden de prohibición.

- 6.2.2. El recurso contra una orden de prohibición no debería tener en general el efecto de suspender su ejecución, ya que la orden tiene por objeto proteger a los trabajadores de un peligro inminente y este objetivo no puede cumplirse si la ejecución de una orden o requerimiento emitido por un inspector puede aplazarse interponiendo un recurso ³¹. Sin embargo, en las jurisdicciones de *common law* (derecho consuetudinario), si un empleador logra convencer a un juez u otra instancia de apelación de que cuenta con mecanismos para eliminar o reducir el riesgo que dio lugar a la orden de prohibición, o de que la orden se emitió por error o inadecuadamente, el juez o la autoridad debería estar facultado para modificar, eliminar o adelantar la fecha de finalización de la orden.
- 6.2.3. Las órdenes (medida consistente en obligar al empleador a eliminar la causa del incumplimiento o a poner fin a un comportamiento o proceso particular) y las sanciones (punición por el incumplimiento) pueden imponerse en paralelo debido a su distinta naturaleza.
- 6.2.4. 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 ³². Cuando la orden provoque la paralización de la producción o de las actividades comerciales, la imposición de un plan de regulación temporal de empleo o la pérdida de puestos de trabajo, o cualquier otro perjuicio grave para el empleador o los trabajadores, debe haber un procedimiento de ejecución o recurso rápido y toda prohibición debe estar sujeta a un plazo y ser específica en cuanto a las medidas que debe adoptar el empleador.

6.3. Sanciones

- 6.3.1. En virtud del artículo 17 del Convenio núm. 81 y el artículo 22 del Convenio núm. 129:

1. 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.
2. Los inspectores del trabajo tendrán la facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 18 del Convenio núm. 81 y el artículo 24 del Convenio núm. 129:

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.

³¹ Recomendación núm. 20, párr. 6: «En todo caso, las garantías concedidas a los empleadores contra cualquier arbitrariedad no deberían impedir en modo alguno la ejecución de las medidas prescritas con objeto de prevenir peligros inminentes que hayan sido debidamente comprobados».

³² Recomendación núm. 20, párr. 18: «Es de desear que, si en un establecimiento se descubren irregularidades importantes, este sea visitado de nuevo por el inspector en fecha próxima, con objeto de comprobar si la irregularidad ha desaparecido».

- 6.3.2. 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. Los inspectores del trabajo deberían tener la capacidad de discernimiento necesaria para distinguir entre el incumplimiento intencional grave o repetido, la negligencia culposa o la mala voluntad flagrante, que deben ser sancionados, y el incumplimiento involuntario o leve o los errores o la comprensión errónea de las obligaciones aplicables, que pueden ser objeto de una primera simple advertencia o una orden. Los inspectores del trabajo deberían utilizar sus funciones de asesoramiento y orientación tal como se definen en el artículo 3, *b)* del Convenio núm. 81. Las infracciones de menor importancia, tal como vengan definidas en la legislación nacional, deberían ser objeto de una actuación de orientación y asesoramiento facilitada a los empleadores, a fin de subsanarlas.
- 6.3.3. 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.
- 6.3.4. Las sanciones deberían ser suficientemente disuasorias y aplicarse rápidamente dentro de los límites de cada ordenamiento jurídico nacional.
- 6.3.5. 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. La sanción también debería ser proporcional, teniendo en cuenta toda la gama de circunstancias agravantes y atenuantes que concurren, así como la complejidad, calidad y claridad de las leyes cuyo cumplimiento se vigila.
- 6.3.6. 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.
- 6.3.7. 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.
- 6.3.8. 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.
- 6.3.9. Las sanciones administrativas que pueden ser impuestas directamente por los servicios de inspección del trabajo o las sanciones que solo pueden ser impuestas por los tribunales como consecuencia de una acción judicial deberían ajustarse a los principios generales nacionales aplicables en materia de procedimientos de sanción y de diligencia debida:
 - a) de conformidad con los criterios definidos por la legislación nacional, podría haber procedimientos para que los empleadores insolventes alcancen acuerdos adecuados con los tribunales u otras autoridades permitiéndose pagos parciales o pagos escalonados que eviten la insolvencia del empleador y la consiguiente pérdida de empleos.
- 6.3.10. El éxito de los mecanismos coercitivos de la inspección del trabajo depende en gran medida de la manera en que las autoridades judiciales tramiten los casos remitidos directa o indirectamente por los servicios de inspección del trabajo. Por consiguiente, en los países con sistemas jurídicos basados en el derecho romano, se recomienda crear un flujo de comunicación entre ambas instituciones para conocer de primera mano los criterios utilizados por los órganos judiciales en relación con las sanciones propuestas o impuestas por la inspección del trabajo.

6.3.11. La creciente movilidad laboral entre los países exige hallar formas de garantizar el cumplimiento transfronterizo de la legislación, contando, en su caso, con la colaboración de los representantes de los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones. Los servicios de inspección sujetos a diferentes autoridades o jurisdicciones, nacionales o internacionales, han de colaborar con sus homólogos de otras jurisdicciones. La colaboración puede adoptar muchas formas, tales como el establecimiento de oficinas de enlace, el sometimiento a una autoridad conjunta superior, la conclusión de acuerdos bilaterales o multilaterales, o incluso la realización de inspecciones concertadas o conjuntas.