

# MARCELO JULIO NAVARRO



Secretario Letrado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Profesor en la Maestría en Derecho y Magistratura", impartida en la Universidad Austral. Profesor en la Carrera de Especialización de Derecho del Trabajo", dictada en forma conjunta por la Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social y la Pontificia Universidad Católica Argentina. Profesor en la "Escuela Judicial" del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación

## Derecho Administrativo Laboral

### POLICÍA DEL TRABAJO

ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
EN EL ÁMBITO DE LAS RELACIONES DE TRABAJO

**DONACION**  
DEL AUTOR

Biblioteca de la Corte Suprema	
Nº de Orden	124847
Ubicación	A2393

RUBINZAL - CULZONI EDITORES

Talcahuano 442 - Tel. (011) 4373-0544 - C1013AAJ Buenos Aires  
Salta 3464 - Tel. (0342) 455-5520 - S3000CMV Santa Fe

# ÍNDICE SUMARIO ✓

INTRODUCCIÓN .....	9
--------------------	---

## CAPÍTULO I

### LA PROTECCIÓN DEL TRABAJO. CONTRALOR ADMINISTRATIVO. EL PAPEL DEL ESTADO ✓

a) El trabajo y su protección. Cultura del trabajo digno.....	11
b) El contralor administrativo .....	14
c) Administración laboral eficaz .....	14
d) Inspección y otras facetas de la actividad administrativa.....	16
e) El papel del Estado .....	17
f) El Estado benefactor .....	17
g) Programas de ajuste. Privatizaciones .....	18
h) Influencia de los avances científicos y tecnológicos. Globalización.....	19
i) Funciones estatales necesarias.....	21

## CAPÍTULO II

### CONTRALOR ADMINISTRATIVO. POLICÍA Y PODER DE POLICÍA. POLICÍA DEL TRABAJO ✓

a) Contralor administrativo .....	25
b) Policía y poder de policía .....	26

c) Concepto y límites del poder de policía en la jurisprudencia de la Corte Suprema .....	32
I) Concepto restringido. Protección de la seguridad, salubridad y moralidad públicas .....	32
II) Ampliación de la noción. Inclusión de intereses económicos ..	33
III) Criterios de mayor amplitud. Policía de la emergencia .....	34
IV) Noción abarcadora de otros valores: prosperidad, paz social, defensa .....	35
V) Límites al ejercicio del poder de policía .....	36
VI) Emergencia a partir de los años 90 .....	37
VII) Otros contenidos del poder de policía .....	39
d) Poder de policía del trabajo .....	40
e) Policía del trabajo .....	42

### CAPÍTULO III

#### DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL. CONCEPTO. FUENTES

a) Autoridad administrativa .....	45
b) Derecho Administrativo .....	46
c) Administración laboral .....	47
d) Derecho Administrativo Laboral. Concepto. Características .....	48
e) Relaciones del Derecho Administrativo Laboral con otras ramas jurídicas. Método .....	50
f) Sujetos .....	50
g) Fuentes .....	52
I) Fuentes normativas .....	52
II) Otras fuentes .....	54

### CAPÍTULO IV

#### RÉGIMEN SANCIONADOR DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

a) Concepto. Precisiones terminológicas .....	57
---	----

b) Sanciones administrativas. Distinción de las sanciones penales .....	58
c) Otras distinciones entre sanción administrativa y sanción penal .....	61
d) Particularidades del régimen sancionador laboral .....	63

### CAPÍTULO V

#### PRINCIPIOS APLICABLES AL DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL

a) Criterios generales de interpretación. Principios constitucionales y supraleales .....	65
b) Principios provenientes del procedimiento administrativo .....	69
c) Principios provenientes del régimen administrativo sancionador .....	73
d) Principios provenientes del Derecho del Trabajo .....	77
I) Principios generales del Derecho Individual del Trabajo .....	77
II) Principios del Derecho Colectivo del Trabajo. La libertad sindical y sus derivaciones: autonomía colectiva, no injerencia estatal, libertad negocial .....	78
III) Principio procesal. Gratuidad .....	82

### CAPÍTULO VI

#### FUENTES NORMATIVAS DE ORDEN INTERNACIONAL

.....	85
a) Caracterización de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo .....	86
I) La OIT .....	86
II) Instrumentos normativos .....	90
III) Naturaleza de los convenios de la OIT .....	90
IV) Orden de prelación en el ámbito interno .....	91
V) Claves interpretativas. Informes y estudios generales .....	95

b) Primeros instrumentos internacionales en materia de inspección. Las Recomendaciones N° 5 y 20 .....	96	III) Centralización administrativa. Composición del servicio .....	119
c) El Convenio N° 81 y la Recomendación N° 81 de la OIT sobre la inspección en establecimientos industriales y comerciales .....	98	IV) Funciones adicionales de los inspectores. Colaboración .....	120
I) Ámbito de aplicación .....	98	V) Formación del plantel de los servicios de inspección .....	121
II) Funciones a cargo del servicio de inspección. El inspector .....	99	VI) Actividad inspectiva. Modalidades. Medios .....	121
III) Objetivos del sistema de inspección .....	100	VII) Informes periódicos .....	122
IV) Centralización administrativa .....	103	f) El Convenio N° 150 y la Recomendación N° 158 de la OIT sobre la organización y funcionamiento de la administración del trabajo .....	122
V) Cooperación de los servicios. Colaboración de empleadores y trabajadores respecto a la higiene y seguridad .....	104	I) Concepto de administración y sistema de administración. Delegación. Coordinación .....	123
VI) Composición de los servicios de inspección .....	105	II) Funciones .....	124
1) Agentes .....	105	1) Formulación general .....	124
2) Auxiliares del servicio .....	107	2) Diseño de la política nacional en materia laboral .....	125
3) Suficiencia de inspectores .....	107	3) Contralor y revisión .....	126
VII) Recursos del sistema .....	108	4) Seguridad y salud en el trabajo. Empleo .....	126
VIII) Facultades de los inspectores del trabajo .....	108	5) Cooperación. Relaciones laborales .....	127
IX) Prohibiciones. Deberes .....	111	6) Representación. Investigación. Estadísticas. Reexamen de estructuras .....	128
X) Frecuencia y modalidades de las inspecciones .....	112	7) Servicios para situaciones especiales .....	130
XI) Régimen de sanciones .....	113	III) Organización del sistema. Delegación. Organismos de consulta y asesoramiento. Servicios sobre terreno .....	132
XII) Deber de informar periódicamente .....	114	1) Administración central. Planteles .....	132
XIII) Duda en la aplicación del Convenio .....	115	2) Delegación. Organismos de consulta .....	134
d) Otros instrumentos adoptados por la OIT en 1947 y disposiciones vinculadas .....	115	3) Composición de conflictos .....	135
I) El Convenio N° 85 sobre la inspección del trabajo en territorios no metropolitanos .....	115	4) Servicios sobre terreno .....	136
II) La Recomendación N° 82 sobre la inspección en empresas mineras y de transporte .....	116	g) El Convenio N° 178 y la Recomendación N° 185 sobre la inspección del trabajo (gente de mar) .....	136
III) El Protocolo N° 81 de la OIT sobre la inspección en establecimientos no industriales ni comerciales .....	116	I) Ámbito de aplicación .....	136
e) El Convenio N° 129 y la Recomendación N° 133 de la OIT sobre la inspección del trabajo en el ámbito de la agricultura .....	117	II) Organización de la inspección. Frecuencia de las inspecciones .....	138
I) Ámbito de aplicación .....	118	III) Inspectores. Nombramiento. Estatus jurídico. Facultades. Deberes .....	138
II) Objeto de la inspección .....	119	IV) Sanciones. Informes. Colaboración .....	141

h) Otros convenios con proyección hacia la función administrativa del trabajo .....	142
i) La normativa del Mercosur .....	143
I) Declaración Sociolaboral .....	143
II) Las Recomendaciones N° 1/05 y 2/05 sobre la inspección del trabajo y los requisitos mínimos de perfil del inspector .....	145

## CAPÍTULO VII

### FUENTES NORMATIVAS NACIONALES. ✓ DESARROLLO DE LA REGULACIÓN. RÉGIMEN ACTUAL

a) Regulación general .....	147
b) Relaciones colectivas de trabajo .....	147
c) Relaciones individuales de trabajo .....	148
d) Inspección. Policía del trabajo .....	149
e) Higiene y seguridad en el trabajo .....	151
f) Riesgos del trabajo .....	152

## CAPÍTULO VIII

### EL PROBLEMA DE LA JURISDICCIÓN NACIONAL O PROVINCIAL EN MATERIA DE POLICÍA DEL TRABAJO ✓

a) Primera etapa: 1905-1942 .....	153
b) Segunda etapa: 1943-1946 .....	154
c) Tercera etapa: 1946-1957 .....	155
d) Cuarta etapa: 1957-1970 .....	157
e) Quinta etapa: 1970-1973 .....	157
f) Sexta etapa: 1973-1983 .....	160
g) Séptima etapa: 1983-1994 .....	160
h) Octava etapa: 1994 en adelante .....	160

## CAPÍTULO IX

### LA ACTIVIDAD INSPECTORA DE LA ADMINISTRACIÓN LABORAL. EL SISTEMA INTEGRAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL ✓

a) Generalidades .....	167
b) Composición .....	168
c) Objetivos y atribuciones .....	168
d) Principios de actuación .....	168
e) Autoridad central. Cometidos .....	169
f) Organización. Deberes de los servicios de inspección .....	170
g) Atribuciones de los inspectores .....	170
h) Denuncia de evasiones tributarias o de la seguridad social .....	173
i) Recursos del sistema .....	177
j) El Plan Nacional de Regularización del Trabajo .....	177

## CAPÍTULO X

### RÉGIMEN SANCIONADOR. PROCEDIMIENTO PARA LA COMPROBACIÓN Y JUZGAMIENTO DE INFRACCIONES ✓

a) Régimen sancionador .....	179
I) Ámbito de aplicación .....	180
II) Tipificación de las infracciones .....	180
1) Ilícitos de carácter formal .....	181
2) Interpretación de la norma a fin de detectar su violación .....	181
3) Tipos de infracciones .....	186
i) Infracciones leves .....	186
ii) Infracciones graves .....	188
iii) Infracciones muy graves .....	190
III) Sanciones .....	191
IV) Conversión de la multa en arresto .....	192

V) Pautas procesales.....	195
VI) Facultades de los inspectores.....	196
VII) Obstrucción a la actuación de la autoridad administrativa.....	197
VIII) Criterios de graduación de las sanciones. Reincidencia.....	198
IX) Multas a personas jurídicas.....	199
X) Prescripción.....	199
XI) Registro de reincidencia.....	199
XII) Destino de las multas. Control.....	199
XIII) Quiebra del infractor.....	200
b) Procedimiento sancionador en el ámbito nacional. Ley 18.695.....	201
I) Inicio de las actuaciones. Acta de infracción. Dictamen acusatorio.....	201
II) Características del procedimiento.....	202
III) Acceso al sumario.....	202
IV) Audiencia de descargo.....	203
V) Plazo para sustanciar el sumario. Apelabilidad de la resolución.....	204
VI) Procedimiento en instancia de apelación. Defensas oponibles. Sentencia.....	206
VII) Ejecución de la multa.....	207

## CAPÍTULO XI

### COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN LABORAL EN EL ORDEN DE LAS RELACIONES INDIVIDUALES Y COLECTIVAS DEL TRABAJO

.....	209
a) Relaciones individuales del trabajo.....	210
I) Insalubridad.....	210
a) Declaración. Presupuestos.....	210
b) Atribución administrativa.....	211
c) Competencia para la declaración.....	212
d) Procedimiento de impugnación.....	215

II) Registro de empleo y habilitación de los instrumentos de contralor.....	216
a) Régimen general. Ley 24.013.....	216
b) Algunos regímenes particulares.....	219
1) Trabajo a domicilio.....	219
2) Trabajo doméstico.....	220
3) Trabajo rural.....	220
4) Construcción.....	221
5) Régimen de pequeñas y medianas empresas.....	223
III) Atribuciones de conciliación. Homologación de acuerdos.....	224
a) Órganos componedores.....	224
b) Conciliación obligatoria prejudicial.....	224
1) El SECLO.....	224
2) Excepciones.....	225
3) Acreditación del trámite.....	225
4) Registro de Conciliadores.....	226
5) Procedimiento.....	226
c) Conflictos en el ámbito del trabajo doméstico.....	228
IV) Intervención en el proceso preventivo de crisis de empresas.....	229
a) Caracterización. Iniciación del trámite.....	229
b) Medidas de acción directa.....	230
c) Período de negociación.....	231
d) Acuerdo. Homologación.....	231
e) Conclusión sin acuerdo. Carácter del procedimiento.....	231
f) Alcances del acuerdo.....	232
V) Otras atribuciones. El Consejo Federal del Trabajo.....	233
b) Relaciones colectivas del trabajo.....	235
I) Facultades vinculadas con el régimen de asociaciones sindicales.....	235
a) Inscribir y registrar.....	236
b) Otorgar personería gremial.....	237
c) Ejercer el contralor.....	240
d) Requerir judicialmente la suspensión o la cancelación de la personería gremial y la intervención.....	242

e) Intimar la convocatoria a elecciones, asambleas y congresos. Facultades en caso de incumplimiento de la intimación. Supuesto de acefalia .....	244
f) Resolver cuestiones sobre encuadramiento sindical, conflictos intraasociacionales y entre entidades de distinto grado, tras el agotamiento de la vía asociacional .....	244
g) Entender en denuncias por negativa del empleador a admitir la comunicación de desafiliación.....	247
h) Ordenar precautoriamente la suspensión de los procesos electorales sindicales .....	247
i) Recibir la comunicación del empleador que libera al trabajador con fuero sindical de su prestación laboral....	250
II) Facultades vinculadas con la negociación colectiva.....	251
a) Negociación colectiva en el ámbito privado.....	251
1) Régimen legal.....	251
2) Autoridad de aplicación.....	252
3) Iniciación de las negociaciones. Notificación de la intención de negociar. Respuesta.....	252
4) Determinación de la unidad negocial.....	253
5) Facultades y obligaciones de las partes. Negociación de buena fe.....	253
6) Supuesto de negociación a nivel de empresa .....	254
7) Negociación en caso de procedimiento preventivo de crisis y empresas concursadas.....	254
8) Rechazo injustificado de la negociación .....	255
9) Actuaciones. Consentimiento para lograr acuerdo. Falta de unanimidad en alguna representación .....	256
10) Homologación.....	257
11) Publicación, registro y depósito .....	258
12) Actuación posterior. Extensión de la obligatoriedad..	258
13) Constitución de Comisiones Paritarias.....	259
14) Fomento de la negociación colectiva.....	260
15) Diferendos en el curso de la negociación .....	260
b) Negociación colectiva en el ámbito de la Administración Pública Nacional.....	261
1) Sujetos excluidos .....	262

2) Representación de las partes .....	263
3) Ámbito de negociación .....	264
4) Comisión negociadora .....	264
5) Materias negociables .....	264
6) Deberes de las partes.....	265
7) Atribuciones de la autoridad de aplicación .....	265
8) Ultraactividad. Efectos de las cláusulas de solidaridad.....	266
9) Instrumentación del acuerdo. Registro. Vigencia.....	266
10) Instancia de conciliación. Mediación. Mecanismos de autorregulación .....	267
11) Criterios de interpretación de la ley .....	268
c) Negociación colectiva en el ámbito del trabajo docente .....	268
1) Representación de los trabajadores.....	268
2) Representación del Estado.....	269
3) Niveles de negociación .....	269
4) Iniciativa de la formación de comisiones negociadoras .....	270
5) Facultad de articular la negociación en distintos niveles.....	270
6) Materias comprendidas y excluidas de la negociación.....	270
7) Negociación de buena fe.....	271
8) Negociación colectiva en la jurisdicción educativa nacional .....	271
9) Contenido de los acuerdos. Instrumentación. Registro .....	271
10) Ultraactividad. Validez <i>erga omnes</i> de cuotas de solidaridad .....	272
11) Medios para superar desacuerdos y conflictos. Autorregulación .....	273
12) Negociación colectiva en el nivel federal .....	273
13) Adhesión de las provincias a la negociación.....	274
14) Autoridad de aplicación.....	274
15) Interpretación. Hipótesis de vacío legal.....	275

d) Negociación en la pequeña empresa.....	275
1) Constitución de la comisión negociadora. Vencimiento del convenio .....	275
2) Inicio de las negociaciones. Obligaciones de las partes .....	276
3) Condiciones para la homologación .....	276
III) Facultades vinculadas a los conflictos colectivos de trabajo ..	276
a) Régimen general de composición de conflictos colectivos de trabajo .....	276
1) Caracterización de los conflictos colectivos de trabajo .....	276
2) Conciliación obligatoria y arbitraje voluntario. Aspectos procesales .....	279
3) Declaración de licitud o ilicitud de la huelga .....	281
b) Conflictos colectivos de trabajo en el ámbito de los servicios esenciales .....	285
1) Conflicto en los servicios esenciales .....	285
2) La Comisión de Garantías .....	286
3) Procedimiento .....	288

## CAPÍTULO XII

### ATENCIÓN DEL RÉGIMEN DE RIESGOS DEL TRABAJO

a) Lineamientos generales del régimen vigente .....	291
b) Organismos administrativos del sistema .....	293
I) La Superintendencia de Riesgos del Trabajo .....	293
II) Las comisiones médicas .....	294
a) Trámite ante las comisiones médicas .....	297
1) Pedido de intervención .....	297
2) Audiencia .....	298
3) Peritos de parte .....	298
4) Plazos para resolver y notificar. Revisión de incapacidades .....	299
5) Obligación del trabajador de someterse a control .....	299

6) Medidas complementarias .....	300
7) Recursos y resolución definitiva .....	300
b) Apreciación jurisprudencial sobre la competencia federal para entender en la apelación .....	302
c) Impugnación de la vía administrativa .....	303
III) Otros organismos .....	305
a) Comité Consultivo Permanente .....	305
b) Superintendencia de Seguros de la Nación .....	306
c) Las Oficinas de Homologación y Visado .....	306
c) Régimen sancionador particular .....	307

## CAPÍTULO XIII

### LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LABORAL DEL ÁMBITO NACIONAL Y DE ALGUNAS JURISDICCIONES LOCALES. EJERCICIO DE LA FACULTAD DE INSPECCIÓN

a) El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social .....	311
I) Competencia .....	311
II) Estructura orgánica .....	312
III) La Dirección de Inspección Federal .....	314
1) Organización .....	314
2) Denuncias .....	315
3) Operativos .....	315
4) Cuerpo de inspectores .....	316
5) Algunos datos numéricos .....	316
b) Provincia de Buenos Aires .....	316
I) Competencia de la autoridad administrativa laboral .....	316
II) Organización del ministerio .....	319
III) Dirección de Inspección .....	319
1) Organigrama .....	319
2) Jurisdicción .....	319
3) Cuerpo de inspectores .....	320
4) Denuncias. Operativos de inspección .....	320

c) Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	321
I) Competencia de la autoridad administrativa laboral .....	321
II) La Subsecretaría de Trabajo .....	323
1) Organización.....	323
2) Cuerpo de inspectores .....	323
3) Gestión. Relevamientos. Denuncias .....	323
d) Provincia de Córdoba .....	324
I) Competencia de la autoridad administrativa laboral .....	324
II) Organización de la Subsecretaría de Trabajo. Inspectores. Relevamientos.....	326
e) Provincia de Mendoza.....	326
I) Competencia de la autoridad administrativa laboral .....	326
II) Organización.....	327
III) La Unidad de Inspección.....	328
1) Organigrama .....	328
2) Procedimiento de control.....	328
3) Cuerpo de inspectores .....	329
f) Provincia de Santa Fe .....	330
I) Competencia de la autoridad administrativa laboral .....	330
II) Organización.....	331
III) La Dirección de Inspección.....	332
1) Organigrama .....	332
2) Procedimiento de control.....	332
3) Cuerpo de inspectores .....	333

#### CAPÍTULO XIV

### LA ADMINISTRACIÓN LABORAL Y LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN ALGUNOS PAÍSES EXTRANJEROS. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

a) Brasil.....	335
I) Autoridad administrativa laboral. Competencia .....	335
II) Organización.....	336

III) La inspección del trabajo.....	336
IV) Datos estadísticos de relevancia .....	338
b) España.....	338
I) Autoridad administrativa laboral. Organización.....	338
II) Competencias .....	339
III) Inspección.....	340
c) Francia .....	342
I) La autoridad administrativa laboral. Competencia.....	342
II) Organización.....	343
III) Inspección del Trabajo.....	344
IV) Organización de la inspección.....	344
V) Atribuciones de los inspectores.....	345
d) Italia .....	345
I) Autoridad administrativa laboral. Competencias .....	345
II) Organización.....	346
III) Dirección General para la Actividad Inspectiva.....	346
IV) Coordinación.....	347

#### CAPÍTULO XV

### EL DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL ARGENTINO Y LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO FRENTE A LAS DIRECTIVAS CONSTITUCIONALES E INTERNACIONALES

.....	349
a) El sistema legal administrativo laboral ante la Constitución Nacional y las normas internacionales.....	350
I) Adecuación a las reglas constitucionales .....	350
II) Adecuación a las normas internacionales .....	352
b) La organización y actuación de las administraciones del trabajo ante la Constitución y las normas internacionales .....	355
I) Organización y funciones.....	355
II) Delegación.....	355
III) Consulta y participación de los interlocutores sociales y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores....	356

IV) Funciones esenciales y no esenciales .....	356
1) Control. Composición de conflictos. Homologación de acuerdos .....	356
2) Control preventivo en nuevos establecimientos .....	357
3) Control de evasión tributaria .....	357
4) Diseño de planes y políticas laborales y de empleo .....	358
5) Participación en foros internacionales .....	358
6) Elaboración de estadísticas e informes .....	358
V) Planteles y recursos .....	359
c) La inspección laboral frente a las directivas de las normas internacionales .....	360
I) Suficiencia de los inspectores .....	360
II) Frecuencia de las inspecciones .....	362
III) Condiciones laborales y formación de los inspectores .....	363
IV) Número de inspecciones .....	363
d) Reflexiones finales .....	363
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	367 ✓