

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
BIBLIOGRAFÍA	367 ✓