

SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO. LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN ARGENTINA: ANTECEDENTES, MARCO NORMATIVO Y DESAFÍOS DEL SISTEMA INTEGRADO



¿Es útil? (0) | (0)

Abel N. De Manuele  José Bettolli  Leonardo Pucheta  17/03/2026

SUMARIO:

El artículo presenta una reflexión sobre la inspección del trabajo en Argentina en materia de salud y seguridad en el trabajo, considerando antecedentes históricos, el marco normativo actual, de carácter federal y cooperativo, y los desafíos que implica la innovación tecnológica para su maduración y eficiencia.

Esta doctrina fue publicada en:

- Temas de Derecho Laboral y de la Seguridad Social

I - A MODO DE INTRODUCCIÓN

El Sistema de Inspección del Trabajo constituye un pilar fundamental para la tutela de los derechos laborales y la promoción de ambientes de trabajo seguros y saludables. Mediante estas breves reflexiones trataremos de poner de manifiesto los antecedentes, su evolución, considerando los hitos normativos locales y su consistencia con instrumentos convencionales de orden internacional y sus proyecciones.

A su vez, no podemos ignorar que, a partir de la consideración de la innovación tecnológica como un ingrediente determinante para la maduración del sistema, se destacará su vinculación con soluciones de época que operan tanto como habilitadores y factores de aumento de la eficiencia en la prestación de la administración.

Todo lo dicho, destacando las sólidas bases de corte normativo sobre las que se asienta el sistema, materialmente constitutivas a partir de los cambios políticos y, en especial, de nuestra forma de organización nacional, su conveniencia práctica y su coherencia con el derecho internacional en la materia.

II - ANTECEDENTES

Si bien las funciones de fiscalización laboral tienen raíces profundas, su institucionalización en Argentina comenzó a tomar forma a principios del siglo XX. La necesidad de un cuerpo dedicado a la verificación *in situ* de las condiciones laborales, especialmente en el contexto de la industrialización, llevó al establecimiento de las primeras pautas de supervisión sistémica. Así es que en tal contexto debemos mencionar a la Ley 4661 (1905) relativa a la prohibición de trabajados en días domingos, inicialmente para la Capital Federal y luego para los territorios nacionales. Esta norma se la considera, más allá de la primera norma de corte laboral, también la primera que establece el poder de policía, y que continuarán, en un lapso de tiempo cercano, la Ley de menores y mujeres 5291 (1907) y la creación de la Dirección General del Trabajo y luego el Departamento Nacional de Trabajo.

A partir del crecimiento de nuestro país, su tránsito de institucionalización y el desarrollo de las políticas sociales y protectorias del trabajo, emergieron contradicciones, debates y cambios legislativos sobre la competencia de la inspección del trabajo. Desde posturas iniciales relativas a facultades provinciales de verificar el cumplimiento de las normas y la reserva del gobierno federal sobre el dictado de aquellas de carácter declarativas. Ejemplo de lo dicho lo podemos observar en las leyes 9.688 (1915), [11.544](#) (1929), 11.728 (1933) y [12.713](#) (1941), por mencionar algunas de ellas. Así se fue transitando entre atribuciones provinciales, en las que el gobierno nacional se reservaba las llamadas cuestiones federales a otros tiempos, en los cuales las facultades lo eran exclusivamente nacionales.

Sin perjuicio de esos antecedentes, hemos optado, en esta ocasión, por ceñir el análisis a la denominada “serie 18.000”, conjunto ordenado de normas que, así como expresó una concepción concreta sobre el modo de organización del Estado y sobre el ejercicio del poder de policía en materia laboral, permite también ponderar las virtudes del ordenamiento jurídico actual.

III - LA LLAMADA “SERIE 1800”

Entre 1969 y 1970 aparecieron un conjunto normas tendientes a modernizar y unificar el régimen de inspección y sanciones laborales a nivel nacional, relevantes como antecedente directo del sistema actual. Las normas en cuestión, que integran un *corpus* normativo más amplio^[1], se enmarcó en un proceso de racionalización administrativa, de centralización del poder estatal y de modernización de las estructuras burocráticas y laborales.

Desde una perspectiva de técnica legislativa y en función del proceso político, este período se caracterizó por la emisión de decretos-leyes, posteriormente incorporados al ordenamiento jurídico nacional como leyes en sentido material y formal tras la restauración democrática, dada la necesidad de continuidad jurídica del Estado.

Adentrándonos en la especificidad que nos atañe, las Leyes 18.608, 18.692, [18.693](#) y 18.694 establecieron novedades relevantes en el ámbito laboral, específicamente en lo relativo al esquema de supervisión y el régimen sancionatorio en materia de salud y seguridad en el trabajo.

En primer lugar, la Ley N° 18.608, B.O. 26/02/1970, delimitó la actuación de la autoridad nacional del trabajo a lugares y materias sujetos a la jurisdicción federal, consignando en el artículo 1° que “El Gobierno Nacional ejercerá en todo el territorio del país el poder de policía en el orden laboral con relación a los lugares y materias comprendidos en las disposiciones de la presente ley”.

Por su parte, en el artículo 3° de la norma se preveía que “en los lugares sujetos a jurisdicción provincial, el ejercicio del poder de policía por parte del organismo nacional tendrá lugar cuando se trate de: a) Actividades que por sus características estén vinculadas al comercio interprovincial o internacional (...), b) Empresas que actúen en virtud de concesiones otorgadas por el Gobierno Nacional o que realicen labores para el mismo como consecuencia de contratos administrativos celebrados con dicho Gobierno, c) Establecimientos ubicados en lugares que, no revistiendo el carácter indicado en el artículo 2, sean de propiedad del Gobierno Nacional y se encuentren afectados a servicios o explotaciones que estén vinculados a la gestión que el mismo cumple, d) Funciones que le hayan otorgado normas de carácter nacional y las que en el futuro le atribuyan con referencia a materias y casos comprendidos en los incisos anteriores”.

En este marco, la Secretaría de Estado de Trabajo de la Nación detentaba entre sus funciones la inspección del trabajo (art. 4, apartado 1), la “atención de los regímenes referidos a la higiene y seguridad laboral (art. 4, apartado 3) y la aplicación de sanciones por incumplimiento de las normas laborales (art. 4, apartado 5).

La norma aludida resulta de interés, por cuanto implicó una delimitación competencial entre las autoridades locales y la nacional, cuestión que será retomada más adelante.

Posteriormente, se sancionó la tríada 18.692-18.693-18.694 (B.O. 3 de junio de 1970), las que serán sucintamente referidas a continuación.

La Ley 18.692, creó el “Servicio Nacional de Inspección” para el cumplimiento de las normas de ordenamiento y regulación de la prestación del trabajo (artículo 1°), destacando entre sus funciones,

además de la punitiva, la acción preventiva y educativa en miras a obtener el cumplimiento adecuado de las leyes del trabajo (artículo 2º).

La aspiración de la unificación de criterios en todo el territorio del país se hacía patente en el artículo 12, al resaltar como opción metodológica en la presentación de la norma, una ley de adhesión y la invitación a los gobiernos provinciales a adoptar “(...) como normas básicas de inspección las establecidas en la presente ley”.

Es interesante destacar que la norma contemplaba la creación de un registro de inspección e infracciones tendiente a mantener actualizados antecedentes y datos relevantes de cada empleador relevado (artículo 4º), así como la “compilación de datos estadísticos” (artículo 5º). Ambas cuestiones que se presentan como antecedentes lógicos concretos del sistema de riesgos del trabajo actual, esencialmente caracterizados por la existencia de registros y de datos estadísticos. La promoción incipiente del aprovechamiento de datos, almacenados en registros y/o explotados en términos analíticos, constituyó un presupuesto de procedencia para la que eventualmente sería la consigna estratégica de digitalización de los procesos.

Mediante la Ley 18.693, por su parte, se aprobó el procedimiento para la comprobación y juzgamiento de las infracciones a las normas de ordenamiento y regulación de la prestación del trabajo, en todo el territorio de la Nación, mientras que la tercera de las referidas leyes, la 18.694, a su turno, instauró el “Régimen uniforme de sanciones para las infracciones a las leyes nacionales reglamentarias del trabajo”, del cual se deducía la cuantía de las sanciones, cierta calificación primigenia de las faltas (se alude a la “especial gravedad de la violación comprobada” -artículo 7º-), ponderación de atributos subjetivos del imputado (“importancia económica del infractor” y “carácter de reincidente” -artículo 8º-), normas de desarrollo sumarial y de prescripción.

Denominación	Norma	Objeto Principal	Vigencia
Régimen de la Inspección del Trabajo	Ley 18.608	Creación y organización del sistema nacional de fiscalización laboral.	Derogada por el Artículo 42 de la Ley N° 25.877 (Ley de Ordenamiento Laboral).
Organización y Competencia del Sistema	Ley 18.692	Determinó la estructura orgánica y las facultades de los organismos de inspección.	Derogada por el Artículo 42 de la Ley N° 25.877.
Comprobación y juzgamiento de infracciones	Ley 18.693	Estableció el procedimiento para la comprobación y juzgamiento de las infracciones	
Régimen de Infracciones y Sanciones Laborales	Ley 18.694	Estableció un esquema nacional de penalidades para el incumplimiento de la normativa laboral.	Derogada por la Ley N° 25.212.

Tabla 1 - Antecedentes de la serie 18.000, objeto y vigencia.

Así las cosas, volviendo sobre el objeto de nuestro interés, aunque con objeciones desde el prisma constitucional -que serán abordadas oportunamente-, la 'serie 18.000' representó un esfuerzo claro y estructurado para profesionalizar y ordenar la inspección del trabajo en el país, presentándose como la base sobre la cual se construyó el régimen moderno, estructurado principalmente por las leyes [25.212](#), [25.877](#) y [24.557](#).

IV - HACIA EL ORDENAMIENTO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA

Los tiempos de alternancias en materia de competencias inspectivas, entre las provincias y la nación, tuvieron un cambio definitivo a partir del retorno democrático de 1983. En efecto, es partir de entonces que las provincias comenzaron a reasumir definitivamente tales facultades, proceso que se cristalizó normativamente con la sanción del Pacto Federal del Trabajo, que daría paso a la sanción de la ley N° 25.212 (1999) en reemplazo de la ley N° 18.694. Ésta instauró el procedimiento sancionatorio y régimen de multas aplicable por las autoridades del trabajo (nacionales y provinciales/CABA) vigente hasta la actualidad. Como se verá, implicó un cambio paradigmático, superando la concepción centralista originaria y mutando hacia el sistema federal actual.

Tiempo más tarde, sería la Ley N° 25.877 (2004) que derogue a las leyes de la llamada "serie 18.000" relativas a la organización y competencia del sistema, modernizando las facultades del Ministerio de Trabajo (hoy Secretaría de Trabajo) y fomentando el Sistema Integrado de Inspección del Trabajo junto al Pacto Federal del Trabajo.

1. El Pacto Federal del Trabajo

El 23 de diciembre de 1999 el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) promulgó la Ley 25.212, mediante la cual se ratificó el Pacto Federal del Trabajo, hito que supuso la confirmación de una transformación del sistema laboral en general y en lo relativo al despliegue de la faceta inspectiva en particular. El instrumento en cuestión había sido suscripto el 29 de julio de 1998 entre el PEN y los representantes de las Provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se deduce de sus considerandos que "(...) la asignación de competencias, que en materia laboral impone el sistema federal de gobierno, no debe convertirse en un obstáculo para la instrumentación de políticas y acciones en toda la República que procuren el bienestar general, sino que, por el contrario, ofrece la posibilidad de sumar voluntades y recursos humanos y materiales en toda la extensión del país". Agrega que, para atender a los intereses de la población, en especial la más vulnerable, dicha responsabilidad "(...) no debe ser asumida independientemente por cada jurisdicción, sino que se impone la cooperación y coordinación de esfuerzos y funciones para alcanzar el objetivo común sobre la base de igualdad de oportunidades y homogeneidad de las regulaciones".

Lo dicho, a nuestro juicio, de algún modo prefiguraba el esquema que luego complementaria y tornaría explícito la Ley 25.877.

En su parte dispositiva, en el anexo II se prevé -dentro del Régimen general de sanciones por infracciones laborales-, que la ley "se aplicará a las acciones u omisiones violatorias de las leyes y reglamentos del trabajo, salud, higiene y seguridad en el trabajo, así como de las cláusulas normativas de los convenios colectivos".

Se califican y clasifican las faltas según su gravedad, contemplándose las leves (artículo 2º), las graves (artículo 3º) y las muy graves (artículo 4º). Se gradúan las sanciones conforme la mentada calificación, se incorporan pautas de procedimiento sancionatorio (capítulo 3, artículos 10, 11, 12 y ss.) y se explicitan las facultades de los inspectores, trayendo al plano interno las previsiones del artículo 12 del Convenio sobre Inspección del Trabajo, 1947, N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El pacto contiene, además, disposiciones generales aplicables a los procedimientos inspectivos.

2. Sistema Integrado de Inspección del Trabajo

En el mes de marzo de 2004, el PEN promulgó la Ley 25.877, norma que derogó la Ley 25.250 (2000) de reforma laboral, y actualizó disposiciones del régimen laboral, tanto en su faz individual como colectiva.

En el artículo 28, contenido en el Título III, Capítulo I, se creó el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS), “destinado al control y fiscalización del cumplimiento de las normas del trabajo y de la seguridad social en todo el territorio nacional, a fin de garantizar los derechos de los trabajadores previstos en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, y en los Convenios Internacionales ratificados por la República Argentina, eliminar el empleo no registrado y las demás distorsiones que el incumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social provoquen”.

El sistema fue integrado por la autoridad administrativa del trabajo y de la seguridad social nacional, las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las que conforme el mismo artículo “(...) actuarán bajo los principios de corresponsabilidad, coparticipación, cooperación y coordinación, para garantizar su funcionamiento eficaz y homogéneo en todo el territorio nacional”.

Materialmente, dicha aproximación al trabajo mancomunado entre Nación y autoridades locales fue encausada mediante la exhortación a celebrar convenios, práctica que no era -en rigor de verdad- del todo novedosa, pero que sí representaba un paso decidido hacia la superación de la mirada centralista de la normativa precedente[2].

En el artículo subsiguiente se consignó que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social “(...) ejercerá las funciones de fiscalización de trabajo y de la normativa laboral, articulando con las administraciones del trabajo provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, presupuesto que hoy nutre el funcionamiento del sistema.

La articulación entre las esferas nacional y provinciales, sin lugar a dudas, prorrumpa como la nota saliente y el rasgo característico que definiría la operatoria del sistema integrado de inspección, específicamente en lo relativo a la salud y seguridad en el ámbito laboral. Como se verá a continuación, además de encontrar basamento en cuestiones de orden constitucional, el despliegue del cuerpo inspectivo de la autoridad de aplicación en todo el territorio de la República y la vinculación concreta con las autoridades locales del trabajo, que, a partir de establecer discriminaciones competenciales claras, ha fortalecido el impacto de la inspección del trabajo en la mejora de las condiciones materiales de trabajo y en la fluctuación -a la baja- de la siniestralidad laboral.

3. Fundamento constitucional

La estructura de la inspección en Argentina se rige por un complejo entramado normativo, reflejo de su naturaleza federal y la necesidad de coordinación entre jurisdicciones.

En virtud de las previsiones del artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional, la atribución de dictar las leyes de fondo es del Congreso Nacional y, por su parte, en razón del artículo 121 las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno federal. En función de ello, existe un juego armónico entre la potestad del Poder Legislativo de dictar legislación laboral de alcance nacional y la fiscalización y expresión del poder de policía del trabajo, atribución ejercida por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Es entonces que el Pacto Federal del Trabajo promovió la coordinación y unificación de criterios de inspección, sentando las bases para el modelo, llamado también “federalismo cooperativo”[3], estricto en cuanto a la delimitación de atribuciones, pero sustancialmente concurrente y coordinado, un esquema supone un equilibrio entre la función legislativa nacional, el poder de policía local, un ámbito de coordinación establecido por la Ley 25.212 y la supervisión del Sistema de Riesgos del Trabajo establecida por la Ley 24.557.

En el artículo 2º del [anexo I de la Ley 25.212](#), se establece entre las funciones del Consejo Federal del Trabajo (CFT) la de “(...) a) Impulsar las políticas generales en la materia bajo los principios de coordinación, cooperación, coparticipación y corresponsabilidad entre las administraciones del trabajo, procurando la mayor eficacia de la actividad gubernamental y de los actores sociales en las distintas jurisdicciones y competencias”.

Por otra parte, vale acotar que la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT)[4] también opera como parte y nexo para garantizar el funcionamiento eficaz y homogéneo en todo el territorio

nacional del sistema integrado. Es así que a partir de la celebración de convenios entre la SRT y cada una de las Administraciones del Trabajo Locales (ATL)[5], se explicitan mecanismos de intercambio de la información[6], procedimientos de supervisión y las pautas prácticas concretas para que la autoridad nacional y las locales cumplan en llevar a cabo de la función inspectiva “(...) bajo los principios de corresponsabilidad, coparticipación, cooperación y coordinación (...)” establecidos en el artículo 28 de la Ley 25.887.

En definitiva, la armonización federal del ejercicio del poder de policía local, vale decir, para fiscalizar y, eventualmente, sancionar los incumplimientos a las leyes nacionales y reglamentos en materia de salud y seguridad en el trabajo, representa una necesidad lógica en el marco de la organización político-institucional argentina. La uniformidad en los criterios de control, de los medios utilizados para los relevamientos y de los procedimientos sancionatorios posteriores, brindan coherencia interna al sistema, certeza a los obligados e igualdad en términos de acceso a derechos fundamentales.

El funcionamiento balanceado del sistema, procurando el pleno reconocimiento de las autonomías provinciales y la necesidad de un apoyo de coordinación general, sin embargo, no sólo responde a las brevemente aludidas normas constitucionales y legales, sino que responde a pautas de razonabilidad y de conveniencia práctica.

Argentina posee una superficie de 2.78 millones de Km, 24 provincias, gran diversidad climática, de infraestructura y actividades productivas. En esa diversidad, el sistema alcanzaba en marzo de 2025 a 9.638.064 trabajadores cubiertos, 499.682 empleadores y 524.935 empleadores de casas particulares[7].

En este escenario, no parece sensata la centralización de la capacidad inspectiva, desatendiendo la complejidad práctica y el conocimiento necesario de los variados procesos laborales concretos en los que se constata la problemática de la salud y seguridad en el trabajo. En cambio, es superior el aprovechamiento de la capacidad instalada en las jurisdicciones, el menor costo asociado al desplazamiento de los agentes y la comprensión acabada de los pormenores de las actividades desarrolladas en cada localidad.

Lo dicho supone reconocer los méritos prácticos del referido federalismo cooperativo, apoyado en la infraestructura local, la cercanía geográfica y material con los establecimientos a fiscalizar, en coordinación con la potencia técnica y tecnológica de la agencia nacional de supervisión sistémica.

En esa línea, es interesante destacar que la conveniencia de la labor mancomunada de las ATL y la SRT también se constata en la cantidad de inspectores a nivel nacional en relación con la población trabajadora, resultando el indicador argentino superior del propuesto por la OIT para 'economías en transición'. Mientras que la OIT recomienda 1 inspector cada 20.000 trabajadores, el sistema integrado de inspección cuenta con 1 agente cada 17.709 trabajadores[8].

Ahora bien, la eficiencia del modelo de cooperación interjurisdiccional no debe ponderarse simplemente considerando cantidad de inspectores o de relevamientos efectuados, sino, especialmente, por su relación con el comportamiento de las curvas de siniestralidad. Si bien desde la perspectiva analítica y de gestión es relevante contar con indicadores cuanti-cualitativos asociados a la inspección del trabajo, toda evaluación resultaría inadecuada si no se la vincula con el objetivo primordial del sistema de riesgos del trabajo, vale decir, la preservación de la integridad psico-física de los trabajadores.

En este sentido, ha de señalarse que entre el desarrollo de actos de inspección y la disminución de la siniestralidad se advierte un vínculo de correlación, siendo la segunda un fenómeno multi-causal que disminuye a medida que aumenta la presencia de la fuerza inspectiva en el campo. Es decir, existe una relación inversamente proporcional entre la cantidad de relevamientos de campo efectuados y la cantidad de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales declaradas. De allí que se evidencia, de forma sostenida, que a medida que aumentan los primeros, decrecen los segundos.

Incluso advirtiendo la inexistencia de una relación de causación, la tendencia destacada parece confirmar la indudable contribución de la mentada dinámica inspectiva en la reducción de la siniestralidad.

V - ALGUNOS PRESUPUESTOS

En este aspecto comentamos algunos de los presupuestos de importancia para el sistema:

1. Técnicos de coordinación operativa

Existe una batería de medidas que contribuyen al correcto funcionamiento del sistema, la profesionalización de los cuerpos inspectivos, ampliación de oferta académica de calidad, la uniformidad de criterios técnicos, la existencia de programas de capacitación y actualización técnico-profesional, campañas de comunicación y promoción de la cultura de la prevención a diferentes niveles, etc.

Nos centraremos, no obstante, en un presupuesto práctico sin el cual no es posible concebir políticas de control modernas y eficientes en la actualidad y, a la vez, en un aspecto de época que expresa su centralidad en todos los ámbitos y aspectos de la administración de la *res* pública. Nos referimos a la gestión inteligente de los datos. Ésta, evidenciada en dos procesos ciertos: La integración de la información y la coordinación operativa entre los distintos actores. Se trata de dos factores que actúan, simultáneamente, como medio y como condición de posibilidad para alcanzar los cometidos del sistema integrado. La ausencia de cualquiera de las dos implicaría, como mínimo, una merma en la eficiencia del sistema para el mejoramiento de las condiciones materiales de trabajo.

2. Recolección del dato y gestión de la información

El Sistema Integrado de Inspección se apoya en gran medida en el aprovechamiento de la información disponible, no sólo obtenida a partir de las declaraciones juradas establecidas en la normativa vigente[9], de los registros históricos y de las denuncias de los particulares, sino también a partir de la labor inspectiva coordinada entre nación y autoridades locales.

En ese contexto, el instrumento de recolección del dato juega un papel crítico. Se trata de la denominada Acta Digital Única (ADU), el instrumento público de relevamiento en el que se plasma la inspección de trabajo[10]. Naturalmente, el proceso de inspección en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo ha experimentado una profunda transformación con la adopción de herramientas tecnológicas, siendo el ADU un eje central en esta modernización. Su implementación no solo ha permitido optimizar la gestión y eficiencia del control estatal, sino que lo hace de un modo consistente con su naturaleza jurídica y valor probatorio.

Labrada por funcionarios públicos (inspectores) en ejercicio de sus funciones y con las solemnidades correspondientes, reviste el carácter de instrumento público conforme a las disposiciones del [Código Civil y Comercial de la Nación](#) (CCyCN), dotando a su contenido de presunción de veracidad y haciendo plena fe hasta tanto no sea declarado falso por sentencia judicial.

Lo dicho aplica, por ejemplo, respecto a los hechos que el funcionario anuncia como cumplidos por él mismo o que han pasado en su presencia ([artículo 296](#), inc. a, CCyCN), incluyendo las constataciones directas de incumplimientos en SST, como la falta de entrega de elementos de protección personal o la existencia de un riesgo evidente en el puesto de trabajo. En idéntico sentido, en razón del artículo 296, inc. b, CCyCN, gozan de presunción de veracidad las circunstancias detalladas en el instrumento tales como la identificación del empleador, el lugar y fecha de la inspección y la notificación al responsable).

La doctrina destaca que el valor probatorio del acta de inspección (ahora digital) se relaciona intrínsecamente con la fe pública de la que goza el funcionario actuante, por lo que su impugnación requiere un juicio de redargución de falsedad, estableciendo un estándar probatorio elevado para quien intente desvirtuar los hechos consignados[11].

En sentido práctico, dado a que el ADU opera como la herramienta principal para el despliegue y registro de las labores de campo llevadas a cabo por los cuerpos inspectivos, se constituye también como herramienta de recolección sistemática y estructurada de datos en el ámbito de la SST.

El formato digital y estandarizado del acta guía al inspector a través de *check lists* y campos predefinidos que aseguran una cobertura uniforme de los aspectos críticos de salud y seguridad. Esto minimiza la discrecionalidad y garantiza que todas las inspecciones aborden los mismos

puntos esenciales, tanto de tipo netamente documental como de cuestiones sustanciales (mediciones, estado de maquinarias, señalización, etc.).

La digitalización asegura la integridad y la trazabilidad de los datos recolectados, que superan la información disponible a nivel CUIT, accediendo a los niveles de establecimiento e, incluso, de los puestos de trabajo. Una vez labrada y firmada digitalmente, el acta no puede ser modificada, garantizando su inalterabilidad y la fidelidad de lo plasmado en el instrumento en relación con lo visualizado al momento de la constatación. Vale decir que el ADU no requiere de conectividad, de modo que firmada al término del acto inspectivo su contenido resulta inalterable con posterioridad.

Tecnológicamente es posible la incorporación de evidencia digital al instrumento, en tanto admite anexar archivos multimedia (fotografías, videos, grabaciones de audio) que actúan como prueba directa de los incumplimientos, otorgando un soporte probatorio de mayor contundencia y precisión que el mero relato escrito. Esta evidencia digital se integra al instrumento público, reforzando su valor.

La información recolectada de manera estructurada en las ADU alimenta sistemas de gestión y el Big Data “sistémico”, favoreciendo que tanto la SRT como las ATL lleven adelante análisis predictivos y modelos de riesgo para desplegar controles más eficientes y focalizados en aquellos sectores o empresas con mayores índices de incumplimiento o siniestralidad.

En este punto entendemos que, para el operador jurídico, la consideración de la doble función del ADU (instrumento con fe pública y herramienta de recolección de datos digitales con alta trazabilidad) es fundamental, no solo por su contribución concreta al desarrollo del procedimiento sumarial y su potencial aporte en términos probatorios, sino como una solución tecnológica con un previsible impacto positivo en la reducción de la litigiosidad en materia de accidentes y enfermedades profesionales.

El objetivo esencial del Sistema de Riesgos del Trabajo es la reducción de la siniestralidad y el mejoramiento de las condiciones de SST. En este marco, la innovación tecnológica no debe ser vista como una mera herramienta de eficiencia administrativa, sino como un imperativo sistémico para lograr este fin preventivo.

En ese marco, la adopción de tecnologías como el ADU, la gestión documental electrónica y los sistemas de análisis predictivo generan un círculo virtuoso de prevención cuyo impacto directo se evidencia en la disminución de los accidentes laborales. Ahora bien, el aprovechamiento de la información resultante de las inspecciones como insumo para el modelado de datos con fines preventivos supone una profunda transformación burocrática.

El tránsito de una planificación inspectiva reactiva y aleatoria a un control inteligente, focalizado y proactivo, demanda -de base- la digitalización completa de los procesos involucrados, la creación de tableros y herramientas de gestión de la información -idealmente en tiempo real- y recursos humanos idóneos en función de las exigencias técnicas de la era de las tecnologías emergentes y convergentes.

Semejante potencia tecnológica reduce los tiempos de planificación, de despliegue territorial, del proceso de inspección *per se*, y del análisis posterior de los datos consignados. La mayor celeridad en la detección y corrección de los riesgos habría de traducirse directamente en una menor exposición de los trabajadores a los riesgos, con una contribución concreta y sin precedentes para la disminución de los índices de siniestralidad.

En definitiva, contar con datos de alta calidad en tiempo real y al permitir la aplicación de modelos predictivos, la innovación tecnológica se proyecta como una herramienta indispensable para la mejora continua de las condiciones de salud y seguridad y, por ende, como un desafío del sistema integrado de inspección del trabajo.

3. Influencia convencional

El diseño y funcionamiento de la Inspección del Trabajo Argentina ha estado fuertemente influenciado por las normas internacionales del trabajo desde sus inicios, principalmente por las

emanadas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). De hecho, en la serie 18.000 existían referencias concretas al Convenio sobre la inspección del trabajo, N° 81 del año 1947[12].

VI - LOS CONVENIOS N° 81 Y 129 DE LA OIT

El convenio 81 ratificado en nuestro país mediante la Ley N° 14.329 (1954), consigna que el sistema de inspección persigue el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a condiciones de trabajo (horas, salarios, seguridad, higiene, empleo de menores, etc.), facilitar información técnica y asesoramiento a empleadores y trabajadores, así como poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias no alcanzadas por la legislación vigente.

Por su parte el artículo 4° señala que “siempre que sea compatible con la práctica administrativa del [Estado] Miembro, la inspección del trabajo deberá estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central”, entendiendo “en el caso de un Estado federal, el término autoridad central podrá significar una autoridad federal o una autoridad central de una entidad confederada”. Nótese la consistencia de lo dicho con los artículos 35 y 36 de la Ley 24.557.

Posteriormente, en el artículo 5° se establece que “La autoridad competente deberá adoptar las medidas pertinentes para fomentar: (a) la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones, públicas o privadas, que ejerzan actividades similares (...)”. Esta consigna luce compatible con los mecanismos de colaboración y asistencia institucional vigentes en nuestro país.

Nótese que, al ratificar el Pacto Federal del Trabajo, la Ley 25.212 confirmó en el artículo 7° las facultades de los inspectores[13].

Por otro lado, el Convenio N° 129, del año 1969, trata sobre Inspección del Trabajo en la Agricultura, ratificado por Ley N° 22.609 (1982), y otorga facultades similares de acceso e investigación al cuerpo inspectivo en el ámbito específico de aplicación.

Luego, como ya lo hemos dicho, la Ley N° 25.877 establece en el artículo 29 que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación es la autoridad de aplicación del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social en todo el territorio nacional. Ahora, en relación con los convenios de la OIT vinculados a la inspección del trabajo, aclara que le corresponde: “a) Velar para que los distintos servicios del sistema cumplan con las normas que los regulan y, en especial, con las exigencias de los Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo [y] (...) c) Ejercer las demás funciones que a la autoridad central asignan los Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo, sus recomendaciones complementarias y aquellas otras que contribuyan al mejor desempeño de los servicios”.

Es interesante poner de relieve que en función del artículo 30 del mentado cuerpo legal “cuando un servicio local de inspección del trabajo no cumpla con las exigencias de los Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo o con las que se deriven de este capítulo, el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL previa intervención del Consejo Federal del Trabajo, ejercerá coordinadamente con éste y con las jurisdicciones provinciales las correspondientes facultades”.

VII - MERCOSUR

A nivel regional, aunque sin referencias expresas al modo de distribución competencial de los sistemas nacionales de inspección, es menester traer a colación la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, la que en el artículo 18 compromete a los Estados Partes a instituir y mantener servicios de inspección para controlar el cumplimiento normativo referente a la protección y a las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

En el artículo 25 de la misma norma se insta a los Estados Partes a:

- “1. (...) formular, planificar, implementar, controlar y evaluar periódicamente, un sistema nacional de salud y seguridad en el trabajo, que garantice la mejora continua de las condiciones y del ambiente del trabajo” [el subrayado nos pertenece].

- “4. (...) instituir, mantener y fortalecer los servicios de inspección de trabajo, dotándolos de los recursos materiales y legales necesarios para que hagan posible un desempeño efectivo en el control de las condiciones y el medio ambiente de trabajo para una protección adecuada de la salud física y psíquica de los trabajadores”.

Por último, en el artículo 26 se exhorta a los Estados Partes a “instituir y a mantener servicios de inspección del trabajo, con el propósito de asegurar, en sus respectivos territorios, la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias, incluyendo las convenciones internacionales ratificadas, los convenios y acuerdos colectivos de trabajo y las Decisiones CMC N° 32/06 y 33/06, en lo concerniente a la protección de los trabajadores y a las condiciones de trabajo”.

En definitiva, la existencia de un sistema nacional de inspección del trabajo y la adhesión a pautas de integración y funcionamiento de orden convencional, permiten aseverar la consistencia del ordenamiento interno argentino con el internacional.

VIII - REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

El sistema integrado de inspección del trabajo en Argentina ha evolucionado, en consonancia con los cambios legislativos y políticos, de un modelo de corte centralista a uno de tipo federal, apoyado en la conjunción de competencias concurrentes de autoridades locales y nacional, cuanto menos desde el lente de la cooperación interjurisdiccional.

Este sistema, además, ha sido sin duda favorecido en gran medida por las potencialidades surgidas de la innovación tecnológica como herramienta de gestión pública.

La reducción de la informalidad, el cumplimiento de las normas laborales en general y, en particular, las que tienden a garantizar condiciones de salud y seguridad en el trabajo, serán viables en la medida que se garantice el despliegue de una política nacional articulada y ejecutada por la administración central y todas las administraciones provinciales

El desafío es constante y debe estar basado en la sostenibilidad de la coordinación interjurisdiccional y la capacitación continua de los cuerpos de inspectores locales y nacional, para abordar las nuevas modalidades de trabajo y las complejidades de la realidad productiva contemporánea.

[1] Para citar algunos de las normas e institutos integrantes de dicho corpus normativo ha de destacarse: La Ley 18.695, que reglamentó el procedimiento para la aplicación de sanciones por infracciones a las normas de ordenamiento y regulación de la prestación de trabajo, la Ley 18.345 de organización de la Justicia Nacional del Trabajo, La Ley 18.596 de pago de salarios, la Ley 18.204 de descanso semanal, la Ley 18.284 que aprobó el Código Alimentario Argentino, la Ley 18.610 de creación del Sistema de Obras Sociales, las Leyes 18.037 y 18.038 que definió los contornos del Sistema Previsional, la Ley 18.017 de asignaciones familiares, la Ley 18.575 vinculada a zonas de frontera y seguridad, la Ley 18.416 de estructura ministerial, la Ley 18.18 asociada a la determinación del peso ley como moneda nacional, la Ley 18.248, conocida como la Ley del nombre, entre otras.

[2] Ha de destacarse que la celebración de convenios entre el Gobierno Nacional y los provinciales estuvo presente ya en el artículo 5° de la Ley 18.608 y se mantuvo en las normas posteriores.

[3] Julio Grisolia. El sistema de inspección del trabajo en Argentina (Parte 1). Disponible en línea en: <https://revista-ideides.com/el-sistema-de-inspeccion-del-trabajo-en-argentina-parte-1/> [Último acceso el 5/12/2025].

[4] Entidad autárquica en jurisdicción de la Secretaría de Trabajo de la Nación y ente de supervisión nacional del sistema de riesgos del trabajo instaurado por la Ley 24.557.

[5] El objeto principal de tales instrumentos es el mejoramiento permanente de la calidad del empleo a través de acciones de fiscalización tendientes a verificar las condiciones y medio ambiente de trabajo, promover la reducción de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y asegurar el cumplimiento de las obligaciones preventivas emergentes de las Leyes N° 24.557 y N° 19.587, así como del nutrido cuerpo normativo complementario.

[6] Es dable destacar que la Ley 18.608 ya preveía un circuito primitivo de intercambio interjurisdiccional de la información en el marco del proceso de comprobación de infracciones. De hecho, preveía en su artículo 6° que “(...) en lo que hace a la comprobación de las infracciones a las normas laborales y al juzgamiento de los imputados (...) las circunstancias de que la imputación contenida en el acta no fuera admitida como consecuencia de que se decidiera que la actividad no es una de aquellas que prevé esta Ley, no impedirá que la misma surta efectos plenos para su utilización por la autoridad con competencia en el lugar para conocer en el juzgamiento de las infracciones a las normas laborales. A tal fin y producido el evento de no admitirse la imputación por la circunstancia indicada, el funcionario de la Administración Pública Nacional que deba entender en la cuestión remitirá de inmediato las actuaciones a la autoridad provincial competente”. En el mismo sentido, se aclaraba que “iguales efectos que los previstos surtirán en orden a la autoridad nacional de aplicación, el acta labrada por los inspectores dependientes de la Administración Pública Provincial, cuando por aplicación del régimen de la presente ley, se decidiera la incompetencia de esta última para intervenir en el juzgamiento de la infracción comprobada”.

[7] Los datos de cobertura también reflejan que existe un potencial de 21.509.912 personas en la Población Económicamente Activa (PEA) con una cobertura actual de 10.136.448 (sumando asalariados, casas particulares e independientes registrados).

[8] Fuente: Estadísticas SRT (agosto 2025).

[9] Relevamiento General de Riesgos Laborales (RGRL), Nómina de Trabajadores Expuestos, Sistema de Vigilancia y Control de Sustancias y Agentes Cancerígenos, Difenilos Policlorados, Accidentes Industriales Mayores, por ejemplo.

[10] José Luis Bettolli, Leonardo L. Pucheta, Daniela Sabelli. Breves comentarios sobre el valor probatorio del acta de inspección. Sistema Argentino de Información Jurídico (SAIJ). Disponible en línea en: <https://www.saij.gob.ar/jose-luis-bettolli-breves-comentarios-sobre-valor-probatorio-acta-inspeccion-dacf210178-2021-10-12/123456789-0abc-defg8710-12fcanirtcod?q=%20%20autor%3Asabelli&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina%7CFecha%7COrga> [Último acceso el 5/12/2025].

[11] José Luis Bettolli, Leonardo L. Pucheta, Daniela Sabelli. Op. Cit.

[12] En el artículo 9° de la Ley 18.608 se preveía que “En orden a lo señalado por el artículo 4. del Convenio 81 relativo a inspección del trabajo, adoptado por la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO y ratificado por la ley 14.329, facúltase a la SECRETARIA DE ESTADO DE TRABAJO para que adopte las medidas pertinentes a fin de establecer normas que posibiliten la coordinación centralizada en aquellos servicios.

[13] ARTICULO 7º.- Facultades de los inspectores.

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

- a) Entrar libremente y sin notificación previa en los lugares donde se realizan tareas sujetas a inspección en las horas del día y de la noche.
- b) Entrar de día en cualquier lugar cuando tengan motivo razonable para suponer que el mismo está sujeto a inspección.
- c) Requerir todas las informaciones necesarias para el cumplimiento de su función y realizar cualquier experiencia, investigación o examen y en particular:
 - I) Interrogar solos, o ante testigos, al empleador y al personal.
 - II) Exigir la presentación de libros y documentación que la legislación laboral prescriba y obtener copias o extractos de los mismos.
 - III) Tomar y sacar muestras de sustancias o materiales utilizados en el establecimiento, con el propósito de analizarlos y realizar exámenes e investigaciones de las condiciones ambientales de los lugares de trabajo y de las tareas que en ellos se realizan.

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

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

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

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

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

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