



Ministerio
**de Trabajo y
Seguridad Social**

Inspección General del Trabajo
y de la Seguridad Social

Unidad Estadística
del Trabajo y Seguridad Social

INSPECCIÓN Y PROTECCIÓN LABORAL: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

Publicación conjunta de la Inspección General del Trabajo
y la Seguridad Social (IGTSS) y la Unidad de Estadística del Trabajo y
la Seguridad Social (UETSS) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Montevideo, noviembre de 2023

Índice

Prólogo.....	2
Capítulo 1	
Seguridad y salud en pandemia	5
1.1 Normativa en materia de salud y seguridad laboral durante el estado de emergencia nacional sanitaria aprobada en ámbitos tripartitos	8
1.2 Nueva normativa para la protección de salud y seguridad en el trabajo	10
Capítulo 2	
Derechos fundamentales y derechos laborales	17
2.1 Intervención de la IGTSS ante casos de afectación en el goce de los derechos fundamentales inespecíficos	18
2.2 Avances instrumentales y normativos en materia de protección a los derechos fundamentales de los trabajadores	19
Capítulo 3	
Nuevas formas de empleo y protección laboral.....	21
3.1 Normativa referente al teletrabajo.....	22
3.2 Anteproyecto de ley para la tutela del trabajo mediante plataformas digitales	24
Capítulo 4	
Evolución reciente de la actividad inspectiva y nuevo marco normativo.....	27
Capítulo 5	
Evolución de la accidentalidad en el trabajo	33
Conclusiones.....	36
ANEXO 1	
Actuaciones de los ámbitos tripartitos sectoriales, conformados en el marco del Decreto 291/007	38
ANEXO 2	
Reuniones Conassat	40

Prólogo

Esta publicación busca compendiar el conjunto de medidas y decisiones que la Inspección General del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha adoptado en los diferentes campos correspondientes a la protección de los derechos de los trabajadores durante el actual período de gobierno.

La ventaja de esta publicación es que permite, a quienes tengan interés en ponerse al día con la normativa vigente en los diferentes campos de competencia de las regulaciones laborales vinculadas con la protección de los derechos, la posibilidad de reunir en un solo instrumento la referencia a todas las dimensiones correspondientes.

Así es que, a lo largo de la publicación, se van desarrollando los diversos temas incluidos.

Sin duda, un capítulo particularmente relevante está vinculado a la normativa desarrollada para hacer frente al impacto de la pandemia del Coronavirus COVID-19 en la vida laboral.

El documento refleja la intensa actividad que hubo que desarrollar para construir las normas y los protocolos que permitieron atender la protección de los trabajadores en materia de salud y seguridad durante toda la emergencia sanitaria.

La descripción de los instrumentos implementados demuestra la enorme actividad desarrollada para enfrentar un desafío inédito en un siglo, al mismo tiempo no alcanza a traslucir el fuerte e intenso esfuerzo que debió desarrollarse para lograr respuestas adecuadas e innovadoras para responder con responsabilidad a las circunstancias, manteniendo simultáneamente la actividad laboral en los diferentes sectores de actividad.

Un capítulo aparte merece la implementación del Operativo Trabajo Responsable que fue parte de la respuesta oportuna al impacto de la primera ola de contagios que vivimos en nuestro país a fines de 2020 y comienzos de 2021.

Como se puede apreciar en el capítulo que sintetiza la actividad inspectiva, a pesar de la pandemia, la Inspección General del Trabajo aumentó significativamente su capacidad tanto en número de inspecciones realizadas como en cantidad de trabajadores incluidos en dichas inspecciones en 2020 y 2021, con respecto a la actividad de los años previos a la pandemia.

También se señala nueva normativa con respecto a los trabajadores rurales ante situaciones climáticas, así como la reglamentación de los límites para el peso de la carga que pueden manipular los trabajadores.

A su vez, se destaca la incorporación de normas de protección para los trabajadores en régimen de teletrabajo y la incorporación de la obligatoriedad de contar con servicios de salud y seguridad en los distintos lugares de trabajo.

Un segundo bloque del compendio está dirigido a mostrar los avances realizados en materia de protección de los derechos fundamentales. Se desarrollan las novedades incorporadas para garantizar el goce de estos derechos. En esta parte se incluyen las novedades en materia de normativa para prevenir y sancionar el acoso laboral.

El tercer bloque se concentra en las medidas tomadas con respecto a las nuevas formas de relaciones laborales. Esto incluye el teletrabajo y los trabajadores por plataformas digitales, que son las modalidades más novedosas que deben ser reguladas para mantener las protecciones de los correspondientes derechos.

En el caso del teletrabajo ya existe normativa vigente, mientras que hemos presentado un proyecto de ley para garantizar los derechos de los trabajadores por plataformas digitales.

La cuarta parte del informe se concentra en presentar información cuantitativa que demuestra el incremento de la capacidad inspectiva tanto en el área de Condiciones Generales de Trabajo como en Condiciones Ambientales de Trabajo. También se presenta la modificación del procedimiento administrativo de la Inspección, que constituye un hito muy relevante de modernización y mejora de la eficiencia y eficacia de la labor inspectiva.

Finalmente, pero no menos importante, en el quinto bloque se presenta la información sobre las tendencias de la siniestralidad en el trabajo, demostrando que se ha producido una significativa continua reducción de los accidentes en el trabajo desde 2014 a la fecha.

En síntesis, un informe que pone de manifiesto la actividad desarrollada durante estos tres años y medio de gestión, que se ha traducido en una sensible mejora en la protección de los derechos de los trabajadores en sus diversas dimensiones y manifestaciones, incluso, a pesar del contexto adverso que representó la situación de pandemia para el mundo laboral.

Pablo Mieres
Ministro de Trabajo y Seguridad Social

Resultados de una gestión

Baja de la informalidad entre 2019 y 2022,
de 24,8% a 20,9% en 2022

3,9^{Pts.}

19,6%

Baja sostenida de la siniestralidad
entre 2014 y 2022

Aumento de cantidad de inspecciones
de CAT entre 2019 y 2022

40%

21,1%

Aumento de la cantidad de inspecciones
de CGT entre 2019 y 2022

Aumentó la cantidad de trabajadores protegidos
por la IGTSS: de 144.014 en 2019 a 206.702 en 2022

43,5%

178%

Aumento de la cantidad de tripartitas
entre 2019 y 2023, de 9 a 25

Aumento de la cantidad de sesiones del CONASSAT
(períodos 2016-2019 y 2020-2023), de 36 a 44

22,2%

Nuevo procedimiento laboral administrativo. Decreto 371/022

Plan estratégico 2024-2025

Capítulo 1

Seguridad y salud en pandemia

Luego de un ciclo de crecimiento económico sostenido, Uruguay ingresó en una fase de caída del ciclo a mediados de 2014, que da por resultado un magro crecimiento interanual del PIB en 2019 (0,2 %). El efecto sobre el mercado laboral no se hizo esperar, con un valor récord en la tasa de actividad para febrero de 2014 (65,7 %) y un promedio anual de 64,7 % para dicho año; este indicador descendió de forma permanente para los siguientes años: 63,8 % (2015), 63,4 % (2016), 62,9 % (2017), 62,4 % (2018), y 62,2 % (2019). Similar comportamiento mostró la tasa de empleo; luego del pico registrado también en febrero de 2014 (61,1 %), se dio un descenso constante hasta 2019: 59 % (2015), 58,4 % (2016), 57,9 % (2017), 57,2 % (2018) y 56,7 % (2019). Con la caída de los anteriores indicadores, se constata un aumento sostenido de la tasa de desempleo, con un promedio anual de 7,8 % en 2016, 7,9 % para 2017, 8,3 % en 2018, 8,9 % en 2019 y alcanzando los dos dígitos en febrero de 2020 (10,5 %). En cifras absolutas, para el promedio de 2016 los desocupados sumaban 140 000 personas, para 2017 eran 140 800, mientras que para 2018 ascendían a 148 700 y en 2019 se registraron 158 500 desempleados, aproximadamente.

Con este mercado laboral que ya venía evidenciando los efectos de la desaceleración del crecimiento económico en los años anteriores, en marzo de 2020 se declara la emergencia sanitaria producto de la pandemia mundial del COVID-19. En efecto, el 13 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud Pública (MSP) confirmó los primeros cuatro casos de coronavirus en Uruguay, y ese mismo día el Poder Ejecutivo declaró el estado de emergencia sanitaria nacional a través del Decreto n.º 93/020. Dicho decreto estipuló el cierre parcial de fronteras, cuarentena obligatoria a pasajeros de países declarados de riesgo, prohibición de descenso de cruceros y suspensión de espectáculos públicos. Luego, se fueron adicionando otras medidas como la suspensión de clases en todos los niveles educativos, la exhortación a implementar aislamiento social a la población en general y cumplir cuarentena preventiva a personas mayores de 65 años en particular.

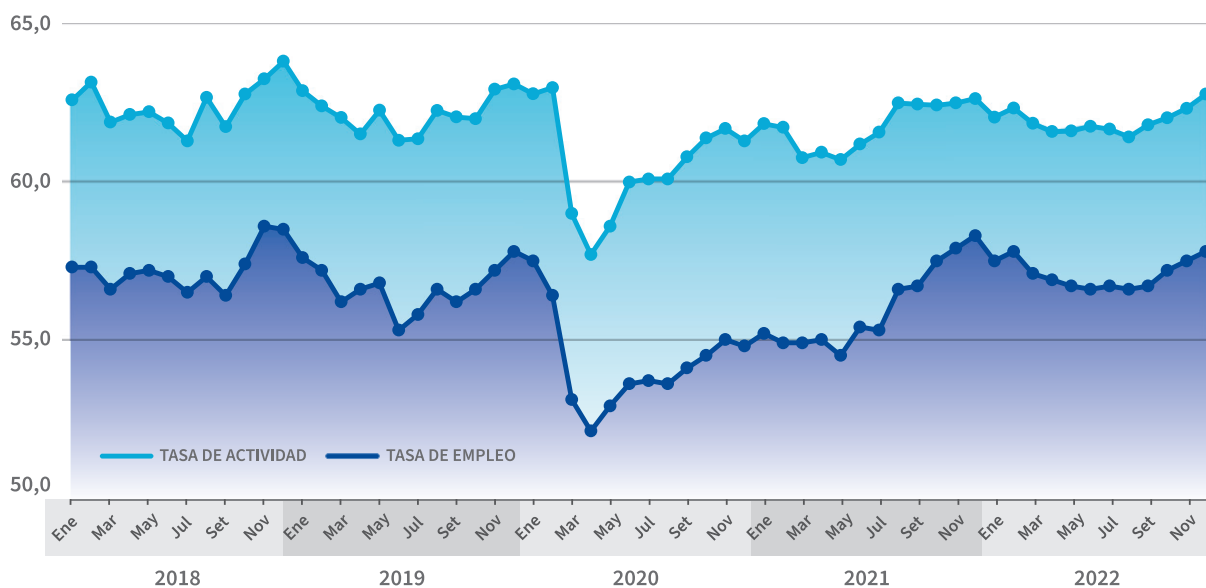
A pesar de que el Gobierno no decretó cuarentena obligatoria para toda la población, la actividad económica de Uruguay se vio particularmente resentida y nuevamente el impacto en el mercado laboral no se hizo esperar. Si bien entre marzo y mayo del 2020 la tasa de desempleo no reflejó la magnitud de la crisis —porque los desocupados dejaron de buscar empleo y pasaron a ser económicamente inactivos—, ya en junio, con cierta recuperación de la actividad económica, la tasa de desempleo alcanzó un 10,7 %. Cuatro meses después (en octubre), se ubicó en 11,2 %, el valor más importante en el año, para descender en los dos últimos meses del año: 10,9 % (noviembre), 10,6 % (diciembre), mostrando igualmente los problemas de empleo generados por esta situación extraordinaria.

Por su parte, la tasa de actividad, en enero y febrero de 2020 (previo a la pandemia en el país) se situaba en 62,8 % y 63 %, respectivamente; se desploma en marzo y abril (59 % y 57,7 %, respectivamente). Sin embargo, comienza su recuperación en los meses siguientes: en el entorno de 60 % entre junio y setiembre, y superior al 61 % en los últimos tres meses del año (61,4 %, 61,7 %, 61,3 %, respectivamente). La tasa de empleo presentó un comportamiento similar a la tasa de actividad, con valores prepandémicos de 57,5 %

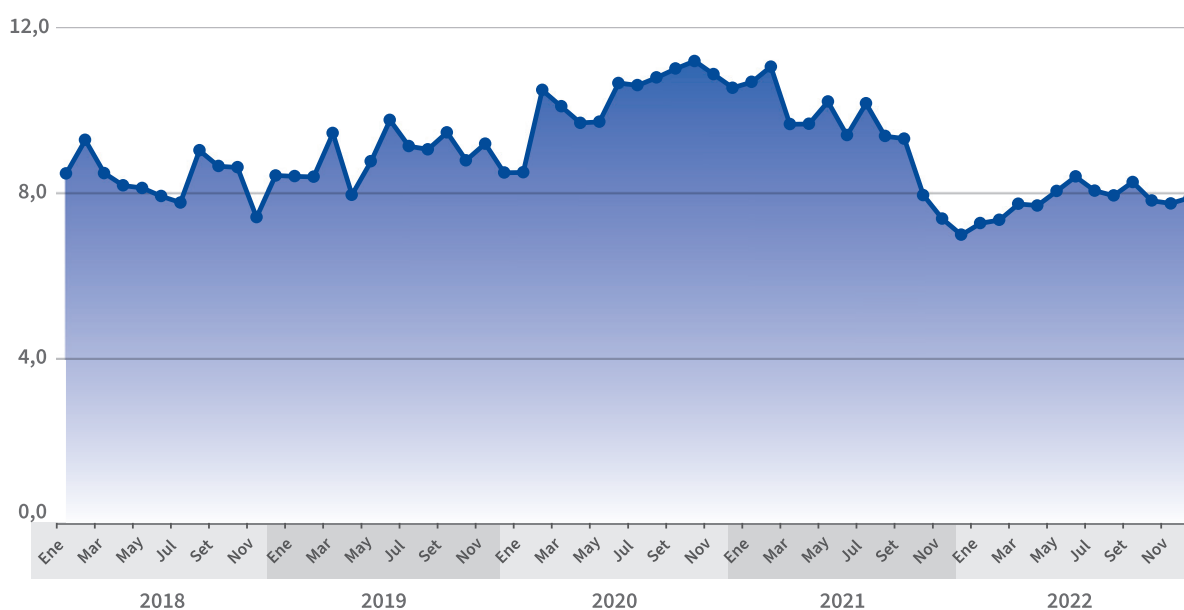
y 56,4 % (enero y febrero, respectivamente) y una contracción para el mes de abril (52,1 %), alcanzando el 53,7 % en julio y ubicándose en 55 % para el mes de noviembre.

Con esta situación, el año 2020 cerró con una tasa de actividad de 60,5 % (2,7 % menos respecto al año anterior), una tasa de empleo de 54,3 % (4,2 % menos, respecto al año anterior) y un desempleo de 10,4 %, un 16,7 % más, respecto a 2019. Vale decir que el impacto de la pandemia en 2020 se procesó mediante mayor desempleo, pero también por la salida de personas del mercado de trabajo. Si esto último no se hubiera dado, el desempleo abierto hubiera sido mayor que el registrado.

Tasa de Actividad y Tasa de Empleo Total país 2018-2022 mensual



Tasa de Desempleo Total país 2018-2022 mensual



Desde el inicio de la pandemia, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) flexibilizó y amplió el seguro de desempleo para atender la emergencia sanitaria, implementando en abril de 2020 el seguro de desempleo parcial, y en junio de 2020 el seguro de desempleo flexible, que se sumaron al subsidio de seguro de desempleo común ya existente (con las causales de despido, suspensión y reducción). El uso de esta herramienta tuvo en el segundo trimestre del año 2020 un 300 % más de beneficiarios respecto a igual período del 2019 (esto es sin contar los beneficiarios del seguro por enfermedad por causales relativas al COVID-19).

Considerando el promedio anual de total de beneficiarios del subsidio de seguro de desempleo en 2019, se registraron 45 364 beneficiarios, en 2020 fueron 111 010 (144,7 % más respecto a 2019), mientras que para 2021 se observa un descenso hasta alcanzar los 66 311 beneficiarios (40,3 % menos respecto a 2020, pero 46,2 % más respecto a 2019).¹

A partir de mayo de 2021, recuperación mediante, se comienza a observar un aumento sostenido de la tasa de actividad (mayo, 60,7 %; diciembre, 62,7 %), lo que supone, para el promedio anual, una recuperación de 2,1 % respecto al año anterior. De esta forma, la tasa de actividad se ubicó en 61,8 % para el promedio del año 2021. Similar comportamiento se observa en la tasa de empleo, con un valor en el mes de mayo de 54,5 %, para ubicarse en diciembre en 58,3 %. Así, la tasa de empleo para 2021 se ubicó en 56 %, un 3,2 % más respecto al año anterior. Esta recuperación supuso una baja en la tasa de desempleo (de 9,9 %) respecto al año anterior, ubicándose este guarismo en 9,3 % para 2021. La baja del desempleo en 2021, respecto a 2020, es de 10,6 %. En 2020 el desempleo era 10,4 % y pasa, en 2021, a 9,3 %.

Con los datos del año 2022, podemos confirmar que la recuperación continúa registrándose con valores similares a los de 2019. La tasa de actividad se ubicó en 61,9 % (un 0,2 % más respecto a 2021), la tasa de empleo fue de 57,1 % (1,9 % más respecto al año anterior) y el desempleo se situó en 7,9 % para el promedio de 2022 (1,4 puntos menos que en 2021).

Además de las tasas, es interesante observar las horas trabajadas por los ocupados (en la actividad principal, secundaria y horas trabajadas en el hogar), que entre enero de 2018 y febrero de 2020 rondaban las 40 horas semanales. Pero a partir de marzo de 2020 descienden a 35 horas semanales y decrece hasta, aproximadamente, 27 horas en abril del mismo año. Luego comienza un proceso de recuperación que vuelve al promedio de 35 horas semanales en marzo del 2021, valor que se mantiene hasta junio de 2021.²

En este contexto, vale la pena sistematizar los instrumentos innovadores que se generaron desde la Inspección del Trabajo del MTSS (IGTSS) y en ámbitos tripartitos, para garantizar la protección de los trabajadores durante este período.

¹ M. Brum, A. Correa, T. Echagüe, G. Garrido, R. Martínez, G. Vázquez, C. Silva. Versión preliminar informe Caracterización del impacto de la pandemia en el mercado de trabajo, Convenio PNUD-FCEA. Proyecto URU/21/003. Componente A, febrero 2022.

² M. Brum, A. Correa, T. Echagüe, G. Garrido, R. Martínez, G. Vázquez, C. Silva. Versión preliminar informe Caracterización del impacto de la pandemia en el mercado de trabajo, Convenio PNUD-FCEA. Proyecto URU/21/003. Componente A, febrero 2022.

1.1 Normativa en materia de salud y seguridad laboral durante el estado de emergencia nacional sanitaria aprobada en ámbitos tripartitos

En primer lugar, resulta de necesaria referencia la participación de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social (IGTSS), ya sea actuando directamente, a través de las tripartitas en materia de seguridad laboral (Decreto 291/007), o dentro del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CONASSAT), el cual preside. En este orden, el día 13 de marzo de 2020, fecha que se declaró el estado de emergencia nacional sanitaria, la IGTSS convocó al CONASSAT, y en dicho marco se emitió la primera resolución respecto a las contingencias surgidas como consecuencia de la pandemia, la cual establecía las recomendaciones y disposiciones del Consejo a efectos de prevenir el contagio del virus en los lugares y en las relaciones de trabajo dentro de nuestro país.

Concretamente, la Resolución del MTSS n.º 52/2020, de 13 de marzo de 2020, estableció disposiciones y recomendaciones para la prevención contra el riesgo biológico que se origine en el ámbito de toda relación de trabajo por la enfermedad infecciosa generada por el coronavirus denominado COVID-19, estableciendo expresamente que correspondía al empleador, a la Comisión Bipartita de Seguridad, así como a los servicios de prevención y salud en el trabajo, coordinar los mecanismos necesarios para la confección de protocolos de prevención, control y actuación ante el referido riesgo según la naturaleza y características propias de cada empresa o institución.³ La citada resolución ilustra sobre las pautas que se entendía que debían contener dichos protocolos.

Con fecha 19 de marzo de 2020, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dicta una nueva resolución (Resolución del MTSS n.º 54/2020), al entender, en el seno del CONASSAT, que resultaba necesario ampliar las disposiciones previamente adoptadas por la anterior Resolución n.º 52/020, considerando la propagación del virus a dicha fecha. En este caso, se indicaron acciones específicas para propender a la higiene en los ámbitos laborales, estipulando medidas específicas de control y prevención que deberían contener los protocolos.

Sin perjuicio de los protocolos que cada empresa debía adoptar, conforme la naturaleza y características propias de su actividad, se establecieron protocolos generales por sector de actividades aprobados tripartitamente, ya sea dentro del ámbito de los Consejos de Salarios en la Dirección Nacional de Trabajo y/o dentro de las comisiones tripartitas de seguridad en la órbita de la Inspección General del Trabajo y Seguridad Social. A los efectos ilustrativos, podemos señalar entre ellos:⁴

a) Adoptados en comisiones tripartitas de seguridad en el trabajo dentro de la IGTSS.

— Comisión Tripartita de Seguridad e Higiene de la industria de la Construcción, donde el 1.º de abril del 2020 se aprueban «las recomendaciones para el retorno a las obras y la continuidad de las tareas dentro del Plan de Contingencias Sanitarias relacionadas con COVID-19». Dicho protocolo configuraba una serie de recomendaciones tendientes a disminuir la probabilidad de contraer o contagiar COVID-19, al reintegro

³ Los ámbitos bipartitos de seguridad en materia laboral están reglamentados por el Decreto n.º 291/007, en redacción dada por el Decreto n.º 244/016. Los servicios de prevención y salud en el trabajo reglamentados por el Decreto 127/014, normas modificativas y concordantes.

⁴ La presente referencia es enunciativa, de la web del MTSS resulta indicación a demás protocolos aplicables a otros sectores de actividades económica y laboral.

y en la continuidad de tareas en la industria de la construcción, previo al reinicio de la actividad que había sido suspendida ante la declaración de emergencia sanitaria. En forma posterior, ante la inminencia del reinicio de la actividad laboral, se amplió dicho protocolo a través de un acta de acuerdo de fecha 11 de abril de 2020, suscripta ante la Dirección Nacional de Trabajo, la Inspección General del Trabajo y Seguridad Social, por la organización de trabajadores del Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA) y las gremiales empresariales del sector, Cámara de la Construcción del Uruguay, Asociación de Promotores Privados de la Construcción, Liga de la Construcción y la Coordinadora de la Industria de la Construcción del Este.

— Comisión Tripartita de la Actividad de Repartidores. Por acta de fecha 11 de junio de 2020 se aprobó una regulación específica para las circunstancias y condiciones de salud y seguridad de los repartidores, en el marco de la pandemia. El acta fue suscripta por el representante de la IGTSS, la Cámara de Farmacias del Uruguay, la Cámara Uruguaya de Fabricantes de Pastas y las organizaciones de trabajadores correspondientes al Sindicato Único de Repartidores y la Federación de Empleados del Comercio y Servicios.

— Comisión Tripartita Portuaria. El protocolo para dicho sector se acordó el 9 de junio de 2020, a los efectos de evitar la propagación del virus. Dicho protocolo fue suscripto por los representantes de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social, la Administración Nacional de Puertos, el Centro de Navegación y el Sindicato Único Portuario.

— Comisión Tripartita de la Actividad Farmacéutica. Con fecha 10 de junio de 2020, se aprobó un protocolo de actuación y prevención ante el COVID-19 para el sector farmacéutico. Dicho protocolo se aplicaba a todas las farmacias, herboristerías, homeopatías y droguerías, y fue suscripto por la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social, Centro de Farmacias del Uruguay, la Asociación de Farmacias del Uruguay, el Sindicato Único de Repartidores y la Federación de Empleados del Comercio y Servicios.

— Comisión Tripartita Industria Gas Licuado de Petróleo, con fecha 27 de julio de 2020, se suscribió el protocolo específico para el sector, así como la Comisión Tripartita de la Industria Metalúrgica elaboró en su seno un protocolo de prevención de control y actuación.

b) Adoptados en ámbito tripartito de Consejos de Salarios y negociación colectiva (DINATRA) o en forma bilateral en ejercicio de la negociación colectiva por sector.

Estos protocolos se fueron elaborando en forma paralela a los que se iban aprobando en el ámbito de las comisiones tripartitas de seguridad en el trabajo. A vía de ejemplo, y a los efectos meramente ilustrativos, podemos enumerar los aprobados en los sectores de Supermercados (grupo 10, subgrupo 18), Citricultura y arándanos (grupo 23, subgrupo 6), Transporte de Carga (grupo 13, subgrupo 11), en el sector alimentos (grupo 1, subgrupo 2), sector de enseñanza privada (grupo 16), Medicamentos de Uso Humano (grupo 7, subgrupo 1), Empresas de Limpieza (grupo 19, subgrupo 7), Servicios de Acompañantes pertenecientes al grupo 15, quienes suscribieron un primer protocolo el 30 de marzo de 2020, posteriormente modificado por acuerdo de 2 de junio de 2020.

c) Adoptados en forma tripartita con participación del MTSS y/o en coordinación con otros organismos del Estado para actividades determinadas.

Por último, debe indicarse que, en determinados sectores con características especiales, el MTSS, en conjunto con otros organismos del Estado y también en forma tripartita, participó en la elaboración de protocolos específicos, tales como:

— El Protocolo para la Reapertura Segura de los Shoppings, elaborado a efectos de retomar las tareas de dichos centros comerciales en forma posterior a la suspensión inicial de actividades luego de declarado el estado de emergencia nacional sanitaria, fue suscripto el 4 de junio de 2020 por los representantes de varios centros comerciales del país, la Federación de Empleados del Comercio y Servicios y el MTSS.

— Protocolo suscripto por la Federación de Empleados del Comercio y Servicios, la Cámara de Comercio y Servicios, el Grupo Centro, el MTSS, el MSP y el secretario de la Presidencia de la República. Este protocolo, de fecha 15 de mayo de 2020, tenía como objetivo dar a conocer las medidas de prevención para disminuir el riesgo de transmisión del virus en las actividades comerciales, aplicándose para los grupos de actividad 10 (Comercio en General), 11 (Comercio Minorista de la Alimentación), 12 (Hoteles, Restaurantes y Bares) y 19 (Servicios Profesionales, Técnicos, Especializados y Aquellos No Incluidos en Otros Grupos).

Adicionalmente, en el Anexo I se presenta un resumen de la actuación de los ámbitos tripartitos durante 2022 y 2023.

1.2 Nueva normativa para la protección de salud y seguridad en el trabajo

A la IGTTSS le compete la protección legal de los trabajadores, controlando, entre otros, el cumplimiento de la normativa en materia de salud y seguridad laboral por parte del empleador. Dicha competencia fiscalizadora en materia de salud y seguridad no solo alcanza a la actividad laboral desarrollada en el ámbito privado, sino también a la desarrollada en el ámbito público.⁵ Entre otros objetivos, además de fortalecer y agilizar la gestión, incrementa el diálogo social tripartito en materia de seguridad y salud, con el objetivo de capacitar, proponer y adecuar normativa específica y profundizar el conocimiento de los distintos actores sociales.

La IGTTSS, en su carácter de órgano especializado, también busca promover y participar en la elaboración de normativa o modificación de la vigente, que permita sostener la protección a la salud y seguridad ante los cambios en el mundo del trabajo. La promoción de novedades normativas en materia de salud y seguridad, durante el periodo comprendido entre marzo del año 2020 y mayo del año 2022, estuvo naturalmente condicionada por la situación de emergencia nacional sanitaria declarada por el Poder Ejecutivo a consecuencia de la pandemia provocada por el virus COVID-19. Dicha contingencia, como ya se expresó, implicó, en primer lugar, la necesaria participación de la IGTTSS en la definición de normativa y protocolos que atendieran a lo excepcional de la situación y, posteriormente, a la necesidad de adaptar dichas disposiciones a los constantes cambios que la dinámica de los hechos imponía.

⁵ Art. 118 de la Ley 15 861 en redacción dada por el art. 271 de la Ley 19 149, por el cual se extiende la competencia de la IGTTSS, en materia de seguridad e higiene y condiciones ambientales de trabajo y salud laboral en general, a la Administración Central, gobiernos departamentales, entes autónomos, servicios descentralizados, Personas de Derecho Público No Estatal, Poder Judicial, Poder Legislativo, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral y Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Sin perjuicio de la excepcional y necesaria atención al estado de emergencia sanitaria, la IGTSS continuó promoviendo avances normativos en materia de la salud y seguridad de los trabajadores, más allá de la relacionada a la pandemia. En este contexto, se produjo nueva normativa, ya sea impulsada por el MTSS, de las tripartitas en materia de salud y seguridad, que funcionan en el ámbito de la IGTSS,⁶ como por el propio Parlamento nacional, destacándose las que a continuación se detallan.

Normas referentes a la limitación en el peso de las cargas a manipular por parte de los trabajadores (Decreto 323/021 reglamentario de Ley 19 927).

En diciembre de 2020, se promulgó la Ley 19 927 que no solo eleva a rango legal la obligación de limitar la carga del trabajador que se dispuso por decreto en 2007,⁷ sino que amplía el ámbito subjetivo y material de aplicación que antes tenía el Decreto 423/007, ya que no podrá superar los 25 kg toda bolsa o envase, cualquiera fuere su composición, que contuviere material fraccionable de construcción, de alimentación humana, fertilizantes, fitosanitarios, alimento animal u otros insumos de uso agropecuario empleados en el medio rural, urbano o suburbano.

En definitiva, la nueva ley de diciembre de 2020 establece que no se podrá permitir a un trabajador la manipulación manual de envases o bolsas que superen los 25 kilogramos, salvo que se disponga de medios mecánicos para su movilización y manipulación, ya no solo para las bolsas de pórtland, de harina, de azúcar, de arroz y productos de la huerta (anterior Decreto 423/007), sino que, a partir de esta nueva ley, la limitación alcanza a todas las actividades y sectores donde se manipulen en forma manual cargas mayores a los 25 kilos, abarcando así a los trabajadores del sector agropecuario.

Para este cometido, la ley ordena que el empleador debe adoptar medidas técnicas y organizativas necesarias para la manipulación manual de las cargas, a efectos de evitar riesgos para la salud de los trabajadores, y que el trabajador recibirá formación e información adecuada sobre la manipulación de las cargas y sobre los riesgos que implica su contravención.

En este contexto, el nuevo Decreto n.º 323/021, de fecha 22 de setiembre de 2021, reglamenta la forma en que se debe acreditar el cumplimiento de las directivas dadas por la Ley 19 927, obligando al empleador a realizar una identificación y evaluación de los riesgos derivados de la manipulación de cargas en su empresa, a efectos de adoptar las medidas específicas que correspondan para el desarrollo de las tareas en condiciones de seguridad, para evitar riesgos para la salud de los trabajadores. Asimismo, menciona la instrumentación respecto a la formación e información sobre manipulación de cargas y sus riesgos, que deben recibir los trabajadores.

⁶ Art. 12 a 15 del Decreto 291/007, reglamenta las comisiones tripartitas de sectores de actividad en materia de salud y seguridad en el trabajo.

⁷ Con fecha 12 de noviembre de 2007, se promulgó el Decreto 423/007, el cual disponía que las bolsas de pórtland, de harina, de azúcar, de arroz y aquellas que contienen productos de la huerta no podían superar los 25 kg, salvo que se dispusiera de medios mecánicos para su movilización y manipulación.

Normas referentes a la protección del trabajador rural ante condiciones climáticas adversas.

Otra novedad en materia de salud y seguridad laboral implicó el dictado del Decreto 38/022 referido a las alertas meteorológicas en el ámbito rural. Podría decirse que este reglamento representa una aplicación directa del Estatuto del Trabajador en el Ámbito Rural (Decreto 216/012), ya que dicho estatuto establece dentro de las medidas que debe tomar el empleador, la de adoptar acciones inmediatas para suspender cualquier operación que suponga un peligro inminente y grave para la seguridad y salud, así como para evacuar a los trabajadores si así fuere conveniente.⁸ El mismo decreto consagra como derecho del trabajador apartarse de cualquier peligro derivado de su actividad laboral cuando tenga motivos razonables para creer que existe un riesgo inminente y grave para su seguridad y su salud.⁹

Previo al Estatuto del Trabajador Rural, el Decreto n.º 321/009,¹⁰ que reglamenta condiciones de salud y seguridad en el ámbito rural, ya establecía, también, como deber del empleador suspender cualquier actividad que comporte un riesgo inminente y grave para la integridad física del trabajador, así como el correlativo derecho del trabajador de suspender la tarea cuando tenga motivos razonables por considerar que existe un riesgo inminente para su estado de salud y para la vida, y señalarlo en forma inmediata a su superior sin sufrir ningún tipo de consecuencias por ello.¹¹

Sin perjuicio de todo lo expuesto, no surgía en el Decreto n.º 321/009 una mención expresa a la ejecución de tareas en condiciones climáticas adversas, más allá de que esta contingencia pudiera surgir de la evaluación de los factores de riesgos generales del establecimiento por parte del delegado de seguridad o la Comisión Bipartita de Seguridad.¹² A partir del Decreto n.º 38/022, de 24 de enero de 2022, se establece como necesaria la creación de un protocolo marco de actuación para el desarrollo de tareas en el ámbito rural en situaciones de condiciones climáticas adversas.

Dicho protocolo constituye un lineamiento de actuación en casos de condiciones climáticas adversas o de fenómenos meteorológicos imprevistos, teniendo presente que existen lugares en el ámbito rural donde aún no se tiene acceso a las tecnologías. Este lineamiento de actuación implica un protocolo general aplicable a todos los establecimientos, sin perjuicio de la posibilidad de los empresarios de adaptarlo a la realidad de sus establecimientos.

A efectos de poder instrumentar dichos protocolos, el Decreto 38/022 definió lo que se entendía como ocurrencia de fenómenos meteorológicos adversos, calificándolo a dichos efectos como un evento atmosférico capaz de producir directa o indirectamente daños a las personas o daños materiales de consideración en el ámbito rural.

⁸ Decreto 216/012, capítulo VIII, art. 12, literal C.

⁹ Decreto 216/012, art. 22.

¹⁰ Decreto 321/009 de fecha 9 de julio de 2009, reglamentario de la Ley n.º 17.828, de fecha 15 de setiembre de 2004, que aprobó el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo n.º 184 sobre la Seguridad y Salud en la Agricultura.

¹¹ Decreto 321/009, art. 8.7 y art. 12.3.

¹² Convenio Internacional de Trabajo n.º 155 ratificado por la Ley n.º 15 963, de fecha 28 de junio de 1988.

Normas referentes al trabajo a distancia por parte del trabajador y la protección de su salud ante dicha modalidad de trabajo (teletrabajo).

La realidad que implica el control o fiscalización por parte de la IGTSS de las condiciones de salud laboral en el ejercicio de esta modalidad de trabajo es absolutamente novedosa, y sin precedentes, implicando un desafío para el Estado en materia de protección de las condiciones ambientales de trabajo.

El art. 11 de la Ley 19 978, de 20 de agosto de 2021 (ley de teletrabajo), establece un capítulo especial referente a la salud e higiene laboral, y el novedoso Decreto 86/022, de 17 de marzo de 2022, que, pretendiendo cumplir con el desafío antes señalado, reglamenta dicho precepto legal.

Para entender el nuevo paradigma, debe observarse que desde sus orígenes la IGTSS fiscaliza los establecimientos o lugares que están sometidos al poder de dirección y control de un empleador, pero, en este caso (trabajo a distancia/teletrabajo), estamos ante un nuevo supuesto, donde el lugar de trabajo no está sometido a contralor directo del empleador, sino que el lugar de trabajo es el propio domicilio o residencia del trabajador. Esta situación apareja dificultades prácticas, que la nueva reglamentación pretende solucionar.

En Uruguay ya existía la posibilidad de realizar controles a la normativa laboral y de salud laboral en el ámbito de un domicilio, nuestro país es pionero en este sentido, a través de la ley de regulación del trabajo doméstico;¹³ no obstante, en dicho caso, el domicilio a fiscalizar era el del empleador; en este caso, el desafío implica la fiscalización de condiciones de seguridad y salud, responsabilidad del empleador, pero en un ámbito bajo el control del propio trabajador.

En este sentido, el art. 7.º del Decreto 86/022, de 17 de marzo de 2022, afirma y declara en primer término que los lugares donde se realice el teletrabajo deberán cumplir con las condiciones de salud y seguridad requeridas por la normativa vigente.

Para cumplir con dicha obligación, se deberán integrar los riesgos laborales del teletrabajo al sistema de gestión de salud y seguridad en el trabajo de la empresa, y deberán identificarse y evaluar dichos riesgos a los que están expuestos los teletrabajadores, incluidos los psicosociales y ergonómicos.

En lo que respecta a la función fiscalizadora por parte de la IGTSS para controlar que se cumpla con las condiciones de salud y seguridad laboral, la norma indica que cuando la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social lo solicite, el empleador deberá informar por escrito los riesgos identificados a los que está expuesto el teletrabajador y las medidas preventivas a adoptar para evitar o mitigar sus efectos, sin perjuicio de verificar que el o los lugares en los que se desarrolle el teletrabajo cumplan con las condiciones de seguridad y salud requeridas.

En la eventualidad de una negativa del teletrabajador a autorizar la verificación del lugar de trabajo, cuando este se cumpla en su domicilio, el empleador podrá recurrir a la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social, la que podrá solicitar autorización judicial para efectuar la correspondiente inspección del lugar de trabajo. En caso de que en la inspección se constate que las condiciones en las que se realiza el teletrabajo no cumplen con la normativa vigente en salud y seguridad, se dispondrá la suspensión del teletrabajo hasta tanto se modifiquen dichas condiciones o se modifique el lugar en el que se realiza; sin perjuicio de la aplicación de las sanciones que puedan corresponder.

¹³ Ley n.º 18 065 de 27 de noviembre de 2006, Regulación de Trabajo Doméstico.

Normativa referente a la aplicación de los servicios de prevención y salud en el trabajo – Convenio Internacional de Trabajo n.º 161.

El Convenio Internacional de Trabajo n.º 161 sobre Servicios de Salud en el Trabajo, ratificado por la Ley n.º 15 965 de 28 de junio de 1988, dispuso que los países ratificantes deberían, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, considerando las condiciones y prácticas nacionales, reglamentar la implementación de los servicios en la empresa.

En nuestro país, la primera reglamentación de los Servicios de Prevención y Salud en el Trabajo (SPST) fue dada por el Decreto 127/014, de 13 de mayo de 2014, donde se estableció que dichos servicios estarían investidos de funciones esencialmente preventivas, encargadas de asesorar al empleador, a los trabajadores y a sus representantes dentro de la empresa acerca de aquellos requisitos necesarios para establecer y conservar un medioambiente de trabajo seguro y sano que favorezca una salud física y mental óptima en relación con el trabajo, y adaptar el trabajo a las capacidades de los trabajadores, habida cuenta de su estado de salud física y mental.

Los servicios de prevención y salud en el trabajo son multidisciplinarios, y deben estar integrados al menos por un médico especialista en salud ocupacional y otro profesional o técnico que posea cualquiera de los siguientes títulos habilitantes: a) técnico prevencionista, b) tecnólogo en salud ocupacional, c) tecnólogo prevencionista, d) licenciado en seguridad y salud ocupacional, e) ingeniero tecnólogo prevencionista. Pueden ser complementados por psicólogo, personal de enfermería y otras especialidades asociadas a los temas de salud y seguridad en el trabajo. En empresas menores a 300 trabajadores, expresamente se establece que el servicio puede ser externo a la empresa.¹⁴

Este Decreto originario 127/014 establecía las obligaciones mínimas que debían observar las empresas para implementar los SPST, y que el Poder Ejecutivo incorporaría progresivamente las actividades laborales a las empresas que se les aplicaran dichas obligaciones, previo asesoramiento del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. A su vez, fijó una fecha límite dentro de la cual todas las empresas que tuvieran más de cinco trabajadores y cualquiera sea su actividad (comercial, industrial, rural o de servicio) debían contar con estos SPST.

En este contexto, sucesivos decretos fueron incorporando y reglamentando en forma específica el funcionamiento de SPST para diferentes sectores de actividad,¹⁵ a la espera de la fecha límite donde todas las empresas con más de cinco trabajadores de todos los sectores de actividades debían disponer de los

¹⁴ Art. 5, Decreto 127/014 en redacción dada por el art. 2 del Decreto 126/019.

¹⁵ — Decreto 197/014 de 16 de julio de 2014. Reglamentación de la Implementación de los Servicios de Prevención y Salud en el Trabajo, en las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva, Mutualistas y Cooperativas Médicas.

– Decreto 248/018 de 6 de agosto de 2018. Implementación de los Servicios de Prevención y Salud en el Trabajo en las condiciones establecidas en el Decreto n.º 127/014 de fecha 13 de mayo de 2014, en las empresas comprendidas en el grupo n.º 1 Procesamiento y Conservación de Alimentos, Bebidas y Tabaco, subgrupo n.º 01 Industria Láctea, capítulo n.º 1 Industria Láctea y grupo n.º 1 Procesamiento y Conservación de Alimentos, Bebidas y Tabaco, subgrupo n.º 09 Bebidas sin alcohol, cervezas y cebada malteada, capítulo n.º 1 Bebidas sin alcohol, aguas y cervezas, de acuerdo a la clasificación realizada en el marco de lo dispuesto por la Ley n.º 18 566 de 11 de setiembre de 2009.

– Decreto 394/018 de 26 de noviembre de 2018. Servicios de Prevención y Salud para Actividades de Índole Portuaria.

– Decreto 127/019 de 6 de mayo de 2019. Implementación de los Servicios de Prevención y Salud en el Trabajo en las condiciones establecidas en el Decreto n.º 127/014 de fecha 13 de mayo de 2014, en las empresas comprendidas en el grupo n.º 2 Industria Frigorífica, subgrupo n.º 01 Industria Frigorífica y subgrupo n.º 02 Industria del Chacinado, y en el grupo n.º 8 Industria de Productos Metálicos, Maquinarias y Equipo, subgrupo n.º 01 Industria Metálicas Básicas, Productos Metálicos, Reciclaje de Productos Metálicos, Aberturas de Aluminio, Muebles Metálicos. Maquinarias y Equipos (motores, bombas, compresores, refrigeración). Mantenimiento de Maquinarias, Equipos e Instalaciones en empresas y subgrupo n.º 02 Sector Autopartes, de acuerdo con la clasificación realizada en el marco de lo dispuesto por la Ley n.º 18 566 de 11 de setiembre de 2009.

SPST. Ahora bien, mientras se acercaba dicha fecha límite, en el ámbito tripartito se deliberó en torno a si estaban dadas las condiciones para que quedaran incluidas la totalidad de las actividades y empresas con más de cinco trabajadores. Fue así como de dichos intercambios resultó una primera prórroga para la obligatoriedad total de los SPST a través del Decreto 126/019 de 6 de mayo de 2019, donde se mantuvo la fecha límite originaria prevista para empresas de cualquier sector de actividad, que contarán con más de 300 (trescientos) trabajadores, pero prorrogó hasta un plazo máximo de 18 (dieciocho) meses a las que tuvieran menos de esta cantidad.

Previo a dicho vencimiento, aparece la contingencia imprevista dada por el COVID-19 que claramente agregaba mayores dificultades para que las empresas de menor porte pudieran implementar los SPST en los plazos dispuestos por la reglamentación anterior. Considerando la fuerza mayor derivada de la situación de emergencia sanitaria a nivel nacional, pero sopesando a su vez dicha circunstancia con el convencimiento por parte del Poder Ejecutivo de la necesidad de seguir avanzando en la implementación del Convenio Internacional de Trabajo 161 y en el trabajo realizado por el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo fue que se establecieron plazos finales y definitivos para complementar la obligatoriedad para todas las empresas. Concretamente, se establecieron dos fechas límites considerando las dimensiones de las empresas: a) para las empresas que tengan entre 50 y 300 trabajadores, el 1.º de noviembre de 2021, y b) para las empresas que tengan entre 5 y 50 trabajadores, el 1.º de noviembre de 2022.¹⁶

No obstante, el contexto, la situación y las características propias de empresas de dimensiones menores dificultaba el cumplimiento en dichos plazos para el universo de empresas entre 5 y 50 trabajadores; fue así como, en el mes de octubre de 2022, el MTSS anunció la remisión de un nuevo proyecto de decreto al Poder Ejecutivo, que brindaba una solución definitiva para que todas las empresas puedan cumplir con la exigencia de incorporar servicios de prevención y salud.

La solución elevada al Poder Ejecutivo fue acordada tripartitamente entre los actores que integran el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (Conassat), órgano tripartito que preside la IGTSS y se encuentra integrado por representantes del PIT-CNT, de las cámaras empresariales y de los organismos del Estado vinculados a la salud y seguridad en el trabajo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Salud Pública, Banco de Previsión Social y Banco de Seguros del Estado).

Esta solución se plasmó finalmente a través del Decreto 52/023, de 16 de febrero de 2023, e implica encontrar una herramienta acorde a la realidad de las empresas de dimensiones menores (menos de 50 trabajadores), estableciendo que estas deberán elaborar un plan de prevención de riesgos laborales con un técnico o profesional en prevención y salud ocupacional. El documento deberá incluir la identificación de peligros, la evaluación de riesgos, medidas correctivas y un cronograma de cumplimiento. Esta valoración deberá efectuarse cada seis meses o cada vez que cambien las condiciones de trabajo, como incorporación de tecnología, modificaciones en los procesos productivos u otra circunstancia que requiera una actualización. Según los resultados de dicha evaluación, se podrá recomendar que la empresa disponga de un servicio de seguridad y salud en el trabajo. El decreto también establece que solo podrán realizar tareas aquellos trabajadores que cuenten con el control de salud vigente (Decreto 247/017).^{17 18}

¹⁶ Decreto 277/022 de 13 de octubre de 2022.

¹⁷ Extracto web del MTSS: «MTSS presentó modificaciones en normativa sobre servicios de salud laboral en empresas de 5 a 50 trabajadores»: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/noticias/mtss-presento-modificaciones-normativa-sobre-servicios-salud-laboral-empresas>.

¹⁸ Decreto 52/023 de 16 de febrero de 2023.

Capítulo 2

Derechos fundamentales y derechos laborales

La IGTSS, en el marco de sus competencias y en ejercicio de sus potestades, controla que se respeten los derechos fundamentales inespecíficos¹⁹ ²⁰ de los trabajadores, dentro del marco de las relaciones laborales. Cuando estos derechos fundamentales, inherentes a la personalidad humana (dignidad, honor, moral), y, por lo tanto, preexistentes a la relación laboral, resultan afectados en su ejercicio o goce por actos de violencia en el ámbito de trabajo, la IGTSS podrá investigar y, en su caso, sancionar al empleador que haya ejecutado o consentido que se llevaran a cabo dichos actos en el ámbito laboral sometido a su dirección y control. Asimismo, la IGTSS no solo podrá sancionar, sino que, independientemente de ello, podrá también propiciar medidas correctivas para evitar que la situación se reitere.

Conviene recordar que la violencia en el trabajo no solo implica una afectación al honor, moral o dignidad del trabajador, sino que dicha afectación se configura como un factor de riesgo psicosocial, susceptible de afectar tanto la salud psíquica como física. La violencia en el ámbito laboral puede manifestarse a través de distintas figuras concretas, como ser el acoso moral, el acoso sexual, la discriminación o la afectación en el ejercicio de la actividad sindical.

Los preceptos constitucionales tutelan estos derechos inherentes al ser humano (honor, dignidad, moral),²¹ y, en aplicación de estos, nuestro país ha ido regulando y reglamentado a través de normas legislativas y reglamentarias la forma en que se ejerce dicha tutela. En este sentido, la normativa ha impuesto a la IGTSS, en su función de policía del trabajo, la debida actuación ante denuncias de este tipo en el ámbito laboral.

Como viene de decirse, la tutela a estos derechos fundamentales inherentes al ser humano siempre estuvo consagrada por la Constitución de la República y dicha protección no podía dejar de aplicarse por falta de reglamentación específica, por lo que la IGTSS debía recurrir en ocasiones, y como la propia Constitución lo mandata, a las normas análogas, a la doctrina más recibida y a los principios generales de derecho, para llenar los vacíos reglamentarios que podían generarse. Ejemplo claro de esta situación fue que durante mucho tiempo la propia determinación del concepto de acoso moral laboral no estaba definida en una norma específica, y para su integración se recurría a la doctrina más recibida.²²

¹⁹ Se trata de aquellos derechos que, no teniendo un contenido exclusivamente laboral, tienen importantes repercusiones en el ámbito laboral, en tanto que el trabajador los ostenta por su condición de ciudadano y, por ende, los disfruta también en el ámbito del trabajo.

²⁰ Competencias de la IGTSS: Decreto n.º 371/022, art. 1.º y art. 5.º, lit. a), reglamentario de los convenios internacionales de trabajo números 81 y 129, ratificado por las leyes n.º 14 110 y 14 118. El anterior Decreto 680/977 (derogado por este Decreto 371/022) ya establecía para la IGTSS, entre otras competencias, proteger la vida, la salud y la moralidad de los trabajadores.

²¹ Arts. 7, 53, 54, 72 y 332 de la Constitución de la República.

²² Art. 332 de la Constitución de la República.

Ahora bien, de un tiempo a esta parte, y con la progresiva concientización social de los riesgos que generan los actos de violencia en el trabajo, nuestra legislación ha ido avanzando en reglamentaciones específicas. Es así como, desde el año 2009, existe un marco legal específico en materia de acoso sexual,²³ y recientemente nuestro país ha ratificado el Convenio Internacional de Trabajo 190 en materia de violencia en el trabajo,²⁴ lo que genera el desafío de impulsar una reglamentación acorde a dicho convenio.

En tal sentido se ha enviado un proyecto de ley al Parlamento que establece la reglamentación del mencionado Convenio Internacional 190. Aún continúa a consideración del Poder Legislativo.

2.1 Intervención de la IGTSS ante casos de afectación en el goce de los derechos fundamentales inespecíficos

Cuando un trabajador considera que está siendo afectado en el goce de sus derechos fundamentales, configurándose alguna situación de acoso moral, sexual o discriminación en el ámbito o en ocasión de su actividad laboral, puede presentarse y solicitar la intervención de la IGTSS. En este caso, el presunto afectado podrá formular una denuncia poniendo en conocimiento a la IGTSS sobre la situación que, a su juicio, está padeciendo. Dicha denuncia deberá contener la identificación del denunciante, a diferencia de otro tipo de denuncias que se realizan ante la IGTSS, que están amparadas bajo un régimen de anonimato, como ser las referentes al incumplimiento de la normativa laboral específica (ejemplo, falta de pago de salario) o las derivadas de omisiones en las condiciones concretas de salud y seguridad laboral física.²⁵

Cuando se presenta una denuncia por afectación a los derechos fundamentales inespecíficos, concretamente por acoso moral laboral, acoso sexual, discriminación o represión sindical, deberá contener claramente la identidad del denunciante, de forma que permita habilitar una investigación contenciosa instruida por la IGTSS, donde las partes tengan las garantías del debido procedimiento.

La IGTSS, si considera pertinente y conducente la denuncia formulada, iniciará un procedimiento administrativo a efectos de investigar los hechos y determinar si existió responsabilidad del empleador. Para valorar dicha responsabilidad, la IGTSS no solo verifica si el empleador (o en quien este haya delegado el poder de dirección) fue quien directamente ejerció los actos de violencia, sino que también verifica que no haya existido una omisión de este empleador en adoptar medidas para corregir la situación de violencia generada en el ámbito laboral sometido a su dirección, una vez haya tomado conocimiento de la existencia de los hechos de violencia, ya sea por la denuncia de un trabajador contra otro o por un mero conocimiento informal de los actos de violencia.

En definitiva, independientemente de la investigación sobre el caso concreto que denuncia una situación de acoso o discriminación laboral, para determinar la responsabilidad administrativa de un empleador se observará que este haya actuado con la debida diligencia para corregir y erradicar los actos de violencia que eventualmente se estuvieren desarrollando en el ámbito laboral confiado a su contralor y dirección. A estos efectos, se valorará que el empleador haya efectuado la investigación de los hechos una vez que tomó conocimiento de la situación de conflicto y haya adoptado medidas preventivas mientras dure la

²³ Ley 18 561 – Decreto 256/017.

²⁴ Ratificado por Ley 19 849 de 23/12/2019.

²⁵ Decreto n.º 372/022, art. 23: las denuncias serán anónimas con excepción de las referentes a violación de los derechos fundamentales, tales como acoso laboral, acoso sexual, discriminación y afectación de la libertad sindical.

investigación, para evitar los eventuales actos de acoso o discriminación. Dichas medidas preventivas no tendrían que representar un perjuicio para ninguno de los trabajadores involucrados.

El procedimiento administrativo naturalmente implica el ejercicio del derecho a ser oído y producir prueba por ambas partes, así como la potestad de la IGTSS de realizar actos inspectivos, a efectos de tomar conocimiento directo de los hechos o situaciones que motivaron la denuncia. En dichas inspecciones, se aplicará un procedimiento de reserva de identidad en los testimonios, a fin de obtener declaraciones libres de violencia, evitando el temor a represalias y preservando la fuente laboral.²⁶

Las etapas del procedimiento administrativo han sido objeto de reciente modificación normativa a través del Decreto 371/022, el cual consideró expresamente la temática relativa a la vulneración de estos derechos fundamentales, ya que el anterior procedimiento especial que regía para las instrucciones de la IGTSS, que databa del año 1977, no preveía a título expreso dichas situaciones.²⁷ Si una vez finalizado el desarrollo del debido procedimiento se concluye que existió acoso, represión o cualquier afectación a la moral, y/o dignidad del denunciante, la IGTSS podrá aplicar una sanción a la empresa, sin perjuicio de intimar medidas correctivas a futuro.

En conclusión, la IGTSS como administración persigue el interés público y general de que se respeten los derechos fundamentales inespecíficos de todos los trabajadores, sancionando la infracción cometida por el empleador en violación a la normativa correspondiente. Asimismo, y eventualmente, podrá ordenar la aplicación de medidas para prevenir o corregir a futuro la situación observada, ordenando la ejecución de acciones concretas durante el desarrollo o como resultado de una investigación, como ser la de ordenar un protocolo preventivo o cursos en materia de relacionamiento humano.²⁸

2.2 Avances instrumentales y normativos en materia de protección a los derechos fundamentales de los trabajadores

En el camino de la modernización en la gestión y avances en materia del gobierno electrónico, desde el año 2021, se habilitó la posibilidad de que las denuncias por vulneración de los derechos fundamentales puedan presentarse de forma remota a través de la plataforma en línea que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dispuso a dichos efectos. En este caso, el denunciante deberá contar con identidad digital (ID Uruguay), que le permitirá desarrollar su denuncia en línea generándose así el expediente administrativo correspondiente, que luego será estudiado por los servicios técnicos de la IGTSS, todo esto sin perjuicio de optar por realizar la denuncia en forma tradicional presentando escrito ante la propia IGTSS.

Asimismo, se ha avanzado en la sustanciación de dichas denuncias, a través de una nueva reglamentación específica que prevea y contemple estos procedimientos en materia de derechos fundamentales a través del reciente Decreto 371/020. Debe tenerse presente que el anterior Decreto 680/977 no preveía un procedimiento diferente al de fiscalización para la IGTSS, cuando la denuncia por acoso o discriminación

²⁶ Ley n.º 19 854. Reserva de identidad en actuaciones inspectivas en materia de acoso laboral, discriminación y represión sindical; ley n.º 18 561, art. 8.º - Decreto n.º 256/017. Reserva de identidad de testigos en materia de acoso sexual.

²⁷ Decreto n.º 680/977 (derogado actualmente por el Decreto n.º 371/022).

²⁸ Dentro de las medidas intimadas por la IGTSS para prevenir o corregir situaciones de violencia en el trabajo, se encuentran a vía enumerativa: la participación de trabajadores en capacitaciones en materia de relacionamiento laboral, la elaboración de estudios de clima laboral, la elaboración de protocolos internos de la estructura del empleador, de forma de prevenir y actuar ante denuncias en materia de acoso y discriminación.

implica la instrucción de un procedimiento jurisdiccional en vía administrativa, donde hay dos o más partes, y es la IGTSS la que resuelve en función de las pretensiones de ambas. En estos casos debía acudir al procedimiento administrativo general contenido en el Decreto 500/991 y sus modificativos.

En esta misma línea, y en lo que refiere a la regulación sustancial de las situaciones de acoso y violencia en el trabajo, el MTSS ha elaborado un proyecto de ley a efectos de promulgar una regulación específica al Convenio Internacional de Trabajo n.º 190 sobre la Eliminación de la Violencia y el Acoso en el Mundo del Trabajo, adoptado por la 108.º reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo realizada en Ginebra, el 21 de junio de 2019, y que fue ratificado por nuestro país por la Ley 19 849 de 23 de diciembre de 2019, que lo convierte, a estos efectos, en el primer Estado ratificante de dicho convenio.

La regulación propuesta, sometida a estudio del Parlamento nacional, reviste especial importancia, a efectos de incorporar y adaptar a la práctica nacional las disposiciones del referido Convenio 190. En este sentido, se debe destacar que el proyecto de ley distingue y diferencia expresamente el concepto de acoso laboral del de violencia en el trabajo. El convenio había consagrado en una sola definición un concepto único de violencia y acoso, no obstante, dejó la salvedad para que pudieran definirse como conceptos separados por parte de la legislación nacional de cada país, y dicha opción es la que se pretende adoptar en nuestro país, entendiendo, como uno de los factores determinantes para la diferenciación de ambos conceptos, que el acoso laboral consiste en un comportamiento sistemático (sostenido en el tiempo), mientras que la violencia puede implicar un acto aislado o incidente, ambos igualmente susceptibles de producir daño, pero de valoración y características diferentes.

Asimismo, el proyecto de ley designa a los sujetos protegidos por la norma, donde incluye no solo a los trabajadores en relación de dependencia, sino a todas las personas que trabajan, cualquiera sea su situación contractual, las personas en formación, incluidos los pasantes, aprendices y los individuos que ejercen la autoridad, funciones o responsabilidades de un empleador, tanto en el sector público como en el privado.

Capítulo 3

Nuevas formas de empleo y protección laboral

La agenda del futuro del trabajo de OIT incorpora un especial énfasis en las formas atípicas de empleo y cómo estas se regulan para garantizar los derechos del trabajador. La pandemia ha catalizado la implementación de varias de estas nuevas formas de trabajo, en particular el trabajo remoto o teletrabajo y el trabajo por plataformas.

En efecto, según OIT, el «empleo atípico» refiere a diversas modalidades de empleo que han aparecido en las últimas décadas y que difieren del empleo estándar. Este concepto incluye: el empleo temporal; el trabajo a tiempo parcial; el trabajo temporal por medio de agencia; y el empleo por cuenta propia económicamente dependiente. Dado que el trabajo remoto no tiene lugar en los locales del empleador, sino en el domicilio del trabajador o en otro lugar de su elección, también se considera una modalidad de empleo atípico, y las plataformas digitales de trabajo también, ya que se caracterizan por su alto grado de empleo atípico.

El informe *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects* (OIT, 2016) señalaba que estos nuevos tipos de empleo pueden facilitar el acceso al mercado laboral de grupos poblacionales vulnerables brindando flexibilidad tanto para las empresas como para los trabajadores y, por tanto, se requieren políticas activas para mejorar la calidad del empleo atípico y, a la vez, ayudar a las empresas a hacer frente a la volatilidad de los mercados.

En este sentido, la pandemia por el COVID-19 actuó como un catalizador de estas tendencias y, según destaca el informe *Panorama laboral 2021 de América Latina y el Caribe* (OIT, 2022), la región enfrentó grandes desafíos vinculados a la aceleración de las transiciones digitales, entre las que se incluyen la mayor presencia del teletrabajo y el evidente aumento de los servicios basados en plataformas digitales.

En lo relativo al trabajo remoto o teletrabajo, esta modalidad aumentó a niveles inéditos en Uruguay a raíz de la pandemia, según un relevamiento del Instituto Nacional de Estadística (INE). En efecto, antes de que empezara la emergencia sanitaria, en Uruguay teletrabajaba, en promedio, un 4,1 % de la población económicamente activa (PEA). En abril del año 2020 registró su pico más alto con 19,3 % de la PEA trabajando en forma remota. Luego comenzó a bajar lentamente y, así, en mayo fue de 16,7, en junio de 14, en julio de 11,8 y en agosto de 9,4, cifra que duplica el dato prepandemia.

La mayor proporción de casos se concentró en Montevideo, donde en marzo de 2020 se registraba un 5 % de la PEA teletrabajando y en abril aumentó a 29,8 %, para después comenzar a bajar gradualmente, igual que en el promedio de todo el país. La rama de actividad que más aumentó en cuanto al teletrabajo fue la enseñanza, que pasó de 13,5 en marzo a 76,9 en abril y se sostuvo con un leve descenso hasta junio. La segunda fue el área de la información y comunicaciones, que tenía un 23,2 % de personas que teletraba-

jaban en marzo y pasó a 64,9 en abril. En tercer lugar, la rama de las actividades financieras y de seguros, que pasó de 6,5 en marzo a 56,4 en abril.

Por otro lado, también el fenómeno del trabajo a través de plataformas digitales ha venido creciendo en Uruguay, a partir del año 2009 cuando se instaló en nuestro país la primera empresa con la modalidad de trabajo en plataformas. En efecto, la empresa PedidosYa se instaló en el país en 2009 y tuvo su despegue entre el 2014 y el 2015 y su crecimiento más fuerte entre los años 2018 y 2019. En el medio, en 2016, se dio la instalación de la empresa Uber en Uruguay y luego siguieron otras como Rappi, Uber Eats, Cabify o Glovo, no todas aún presentes en el mercado nacional.

En un contexto de pandemia, las posibilidades de acceder a empleos de mayor calidad se redujeron y estas plataformas resultaron una salida laboral, ya que, dadas las condiciones de aislamiento que impuso la pandemia, volvieron esenciales los servicios de transporte de alimentos, medicamentos y otros insumos. Un estudio del Grupo de Trabajo y Procesos Productivos, del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM) de la Universidad de la República (Udelar) estimó que hay alrededor de 5000 trabajadores vinculados a alguna de las empresas de entrega en Uruguay (PedidosYa, Rappi y otras que existen a nivel nacional) y aproximadamente la misma cifra en Uber.

En este sentido es que el diseño de políticas públicas innovadoras que den cuenta de estas tendencias y busquen regularlas en forma eficiente resulta de alta relevancia. A continuación, se presentan los instrumentos generados desde IGTSS para dar respuesta a esta necesidad.

3.1 Normativa referente al teletrabajo

La prestación del trabajo fuera del ámbito físico proporcionado por un empleador tuvo un notorio y exponencial aumento durante la vigencia del estado de emergencia nacional sanitaria. En este sentido, la exhortación del Poder Ejecutivo a privados y las disposiciones para el desarrollo de dicha modalidad dentro de los organismos estatales fue una de las características en la forma de ejecutar el trabajo en dicho período. Si bien la adaptabilidad a la modalidad de trabajo telemático o a distancia era un fenómeno que venía incrementándose en nuestra sociedad, en base al influjo de las nuevas tecnologías, la pandemia aceleró notablemente dicho proceso, dejando manifiesta la necesidad de dotar de un marco normativo mínimo que fijara pautas respecto a las condiciones de trabajo en que se desarrolla la modalidad.

A través de la Ley 19 978 de 20 de agosto de 2021 (ley de teletrabajo), se determinó el concepto de teletrabajo como la prestación del trabajo total o parcial, fuera del ámbito físico proporcionado por el empleador, utilizando preponderantemente las tecnologías de la información y de la comunicación, ya sea en forma interactiva o no. La norma definió expresamente el concepto de teletrabajador, consagrando los principios rectores de esta regulación para el teletrabajo, como ser la voluntariedad, al requerir el consentimiento por escrito del trabajador, la igualdad de derechos respecto a los trabajadores presenciales, la reversibilidad del acuerdo, y las partes podrán modificar la modalidad adoptada y así retornar al trabajo en forma presencial.

En este orden, la norma legal también estableció que el teletrabajo no podía constituir un medio para discriminar a los trabajadores, reconociendo, además, que se configura como una modalidad para generar empleo y acceder a puestos de trabajo por parte de personas con responsabilidades familiares.

La ley consagra expresamente el derecho a la desconexión del trabajador de los dispositivos digitales y del uso de las tecnologías, el derecho a no ser contactado durante su tiempo de descanso y el amparo en materia de accidentes y enfermedades profesionales, dado por la ley 16 074 de 10 de agosto de 1989.

En materia de régimen horario, establece la posibilidad de distribuir libremente la jornada en los horarios que mejor se adapten a las necesidades del trabajador, determinando que no constituirán trabajo extraordinario las horas que superen el límite legal o convencional diario, las que se compensarán con horas no trabajadas en otros días de la semana; en cambio, si se supera el límite máximo de horas semanales aplicables a la actividad o pactadas convencionalmente, se abonarán con un 100 % de recargo sobre el valor hora de los días hábiles. Debe existir siempre una desconexión mínima de 8 horas continuas entre una jornada y la siguiente.

La reglamentación de la Ley 19 978 fue abordada por el Decreto 86/022 de 17 de marzo de 2022, que estipuló un requisito de solemnidad para desarrollar el teletrabajo, determinando que el teletrabajador y el empleador deben pactar por escrito, ya sea al inicio o durante la vigencia de la relación laboral, que han adoptado dicha modalidad.

El acuerdo por escrito debe contener ciertos requisitos que deben consignarse en el documento, como ser la fijación del o los lugares en que se desarrollará el teletrabajo o la posibilidad de que el teletrabajador los elija libremente; pueden ser más de uno alternativamente, y se debe también consignar, expresamente, si existe combinación de prestación presencial del trabajo con teletrabajo y la forma en que dicha combinación se organiza, así como si existen horarios o rangos horarios en los que el trabajador distribuirá sus horas de trabajo, los tiempos de descanso (intermedio, entre jornadas y semanal) y de desconexión, el sistema para el registro de asistencia y la forma para la provisión de las tecnologías de la información necesarias para el desarrollo del teletrabajo.

La reglamentación también establece que el teletrabajador deberá comunicar cualquier cambio de domicilio o de las condiciones de salud y seguridad del lugar de trabajo, ya sean transitorias o permanentes.

Sobre las condicionales de salud y seguridad laboral, como ya se expresó ampliamente en el capítulo 1, el presente marco regulatorio implica una novedosa forma de fiscalización por parte de la IGTSS, ya que el lugar de trabajo, donde se controlan condiciones de salud y seguridad, no está sometido a contralor directo del empleador, sino que es el propio domicilio o residencia del trabajador. A estos efectos, el art. 7.º del Decreto 86/022 de 17 de marzo de 2022 declara que los lugares donde se realice el teletrabajo deberán cumplir con las condiciones de salud y seguridad requeridas por la normativa vigente, integrando los riesgos laborales del teletrabajo al sistema de gestión de salud y seguridad en el trabajo de la empresa, debiéndose identificar y evaluar los riesgos laborales a los que están expuestos los teletrabajadores, incluidos los riesgos psicosociales y ergonómicos.

Cuando la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social lo solicite, el empleador deberá informar por escrito los riesgos identificados a los que está expuesto el teletrabajador y las medidas preventivas a adoptar para evitar o mitigar sus efectos, sin perjuicio de verificar que el o los lugares en los que se desarrolle el teletrabajo cumplan con las condiciones de seguridad y salud requeridas. Ante la eventualidad de una negativa del teletrabajador a autorizar la verificación del lugar de trabajo, cuando este se cumpla en su domicilio, el empleador podrá recurrir a la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social, la que podrá solicitar autorización judicial para efectuar la correspondiente inspección

del lugar de trabajo. En caso de que en la inspección se constate que las condiciones en las que se realiza el teletrabajo no cumplen con la normativa vigente en salud y seguridad, se dispondrá la suspensión del teletrabajo hasta tanto se modifiquen dichas condiciones o se modifique el lugar en el que se realiza; sin perjuicio de la aplicación de las sanciones que puedan corresponder.

3.2 Anteproyecto de ley para la tutela del trabajo mediante plataformas digitales

El MTSS se encuentra promoviendo la presentación de un proyecto de ley a efectos de tutelar protección a trabajadores que ejecutan tareas de entrega de bienes o transporte urbano y oneroso de pasajeros, a clientes vinculados directamente a través de plataformas digitales.

La finalidad de la propuesta es asegurar condiciones de trabajo justas, decentes y seguras para las nuevas formas de trabajo que se desarrollan a través de las plataformas digitales, como ser web o app, e implica una novedad para nuestro derecho, ya que el ámbito de aplicación de esta regulación pretende alcanzar no solo a los trabajadores dependientes que desarrollan la actividad en el marco de una relación de trabajo con un empleador, sino también a aquellos que ejercen la actividad de forma autónoma o independiente, donde sus clientes son propiciados por la plataforma digital, a la que debe adherirse en base a condiciones unilaterales impuestas por esta última empresa.

La propuesta incluye la consagración de derechos y protecciones que sobrepuje la clásica protección que el derecho laboral destinaba exclusivamente a los dependientes, extendiéndola a trabajadores que por cuenta propia realizan tareas, pero que no se encuentran en igualdad de condiciones para negociar con quien sería su proveedor de trabajo. Estos trabajadores independientes en los hechos se encontrarían bajo la aplicación de condiciones unilaterales de sus proveedores, y desarrollan tareas que en definitiva pueden implicar un riesgo en materia de salud y seguridad, y no cuentan con una cobertura social acorde.

En esta línea, se puede destacar del anteproyecto, la consagración de varios derechos para los trabajadores de este sector de actividad tanto para dependientes como para autónomos, como ser el relativo a la integridad de su reputación digital, la consagración del derecho a poder realizar acciones preventivas y reparatorias contra las empresas titulares de las plataformas, fijando a estos efectos únicamente la jurisdicción de los tribunales nacionales, siempre que el reclamante sea un trabajador que se domicilie en el país. También se pretende impedir la existencia de cláusulas abusivas en los contratos de adhesión que excluyan injustificadamente la responsabilidad de la empresa titular de la plataforma digital.

En cuanto a la operativa, determina la necesidad de la transparencia de los algoritmos y sistemas de monitoreo, de forma de respetar el principio de igualdad y el de no discriminación, así como el acceso de los trabajadores a la información que disponen las empresas titulares de las plataformas en dichos sistemas.

En materia de seguridad y salud en el trabajo, se prevé que las empresas titulares de las plataformas digitales deberán evaluar los riesgos de los sistemas automatizados de seguimiento y toma de decisiones para propender a la seguridad y salud de los trabajadores, particularmente en lo que respecta a los posibles riesgos de accidentes laborales psicosociales y ergonómicos, prohibiendo sistemas automatizados

de seguimiento y toma de decisiones que de alguna manera ejerzan presión indebida sobre los trabajadores y pongan en riesgo su salud física y mental.

Se estipula la necesaria capacitación por parte de las empresas a los trabajadores en forma previa al inicio de las tareas, la que debe comprender conocimiento en materia de normas de tránsito, seguridad personal, salubridad e higiene, en el caso de transporte y reparto de sustancias alimenticias o farmacéuticas.

Se contempla la protección social de los trabajadores autónomos, que no se encuentran en relación de dependencia con la empresa titular de la plataforma digital, a través de la cobertura del seguro por accidente y enfermedades profesionales, cuya contribución estaría a cargo de las empresas titulares de las plataformas, y la posibilidad de optar por registrarse por el régimen de monotributo regulado por la Ley 18 083 de 27 de diciembre de 2006, de forma de facilitar el acceso a las prestaciones de la seguridad social para estos trabajadores independientes.

Por último, la propuesta del MTSS implica innovar en materia de negociación colectiva, habilitando que los trabajadores autónomos, o sea sin relación de dependencia, tengan derechos al ejercicio de la libertad sindical y, por ende, puedan negociar colectivamente con la empresa titular de la plataforma digital para la cual desarrollan tareas, y, en consecuencia, puedan suscribir acuerdos colectivos relativos a las condiciones de trabajo y de retribución.

Capítulo 4

Evolución reciente de la actividad inspectiva y nuevo marco normativo

Resulta pertinente incluir aquí una mirada de la evolución reciente de la actividad inspectiva en el Uruguay, tanto en lo relativo a las inspecciones vinculadas a las divisiones Condiciones Generales del Trabajo (CGT) como a las Condiciones Ambientales de Trabajo (CAT) y las resoluciones que se arriban a partir de estas.

Considerando desde el año 2019, previo a la pandemia, hasta el año 2022, el cuadro siguiente muestra el total de actuaciones de las CGT y de las CAT (actuaciones: inspecciones más informes técnicos) y la cantidad de expedientes tramitados por la División Jurídica de la Inspección General. Se observa un aumento en la labor de las tres divisiones: 38,6 % (CGT), 24,3 % (CAT) y 7,4 % (Jurídica). En valores absolutos, esto supone 4697 actuaciones más de las CGT, 1728 actuaciones más de las CAT y un aumento de 1341 expedientes tramitados por Jurídica.

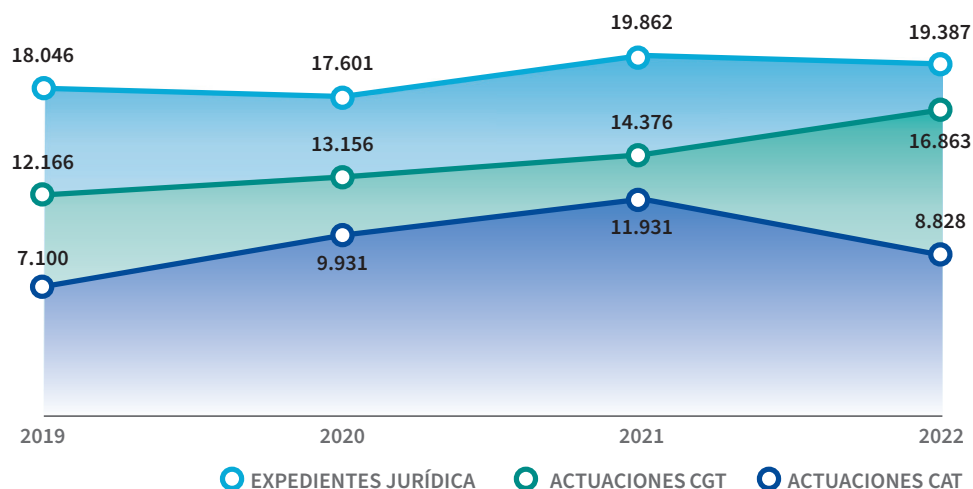
Para el año 2022, las CGT presentan un total de 16 863 actuaciones, las CAT muestran 8828 actuaciones y Jurídica tramitó 19 387 expedientes.

TOTAL ACTUACIONES CGT, CAT Y EXPEDIENTES TRAMITADOS POR JURÍDICA 2019-2022

	2019	2020	2021	2022	VARIACIÓN PORCENTUAL	
					2022-2021	2022-2019
ACTUACIONES CGT	12 166	13 156	14 376	16 863	17,3 %	38,6 %
ACTUACIONES CAT	7100	9931	11 931	8828	-26,0 %	24,3 %
EXPEDIENTES JURÍDICA	18 046	17 601	19 862	19 387	-2,4 %	7,4 %

Si, en cambio, consideramos el periodo interanual 2021-2022, las actuaciones de CGT aumentan un 17,3 % (impulsadas por un aumento de 32,3 % en la cantidad de informes técnicos realizados y no por las inspecciones, que descienden 10,1 %), las actuaciones de CAT descienden un 26 % (las inspecciones bajan 18 % y los informes lo hacen en 52,2 %), mientras que la cantidad de expedientes tramitados por jurídica también se reduce un 2,4 % respecto a 2021 (475 expedientes menos). En el cuadro siguiente se presenta el detalle de las actuaciones para CGT y CAT.

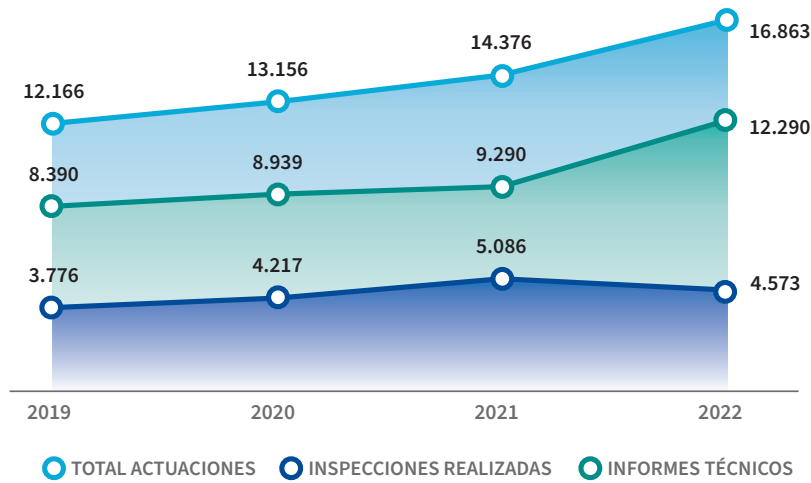
TOTAL ACTUACIONES CGT, CAT Y EXPEDIENTES TRAMITADOS POR JURÍDICA 2019-2022



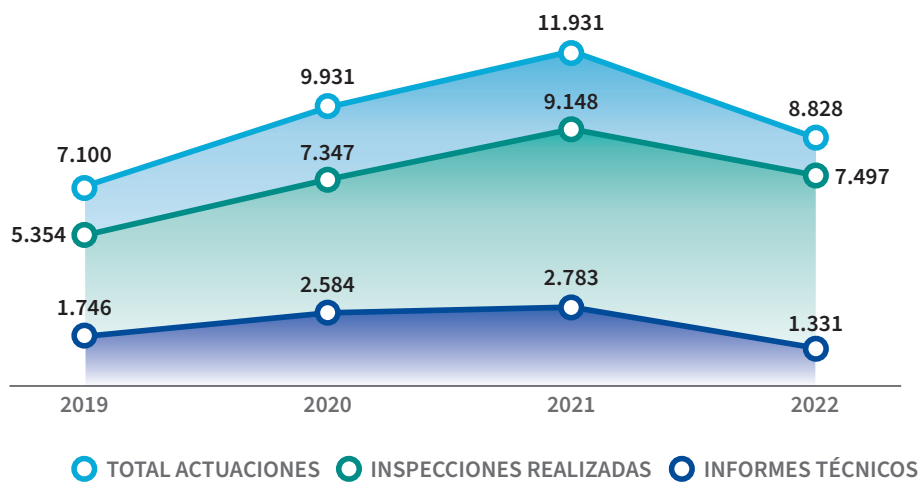
INSPECCIONES E INFORMES TÉCNICOS Y TOTAL DE ACTUACIONES CGT Y CAT 2019-2022

					VARIACIÓN PORCENTUAL		
	CGT	2019	2020	2021	2022	2022-2021	2022-2019
INSPECCIONES		3776	4217	5086	4573	-10,1	21,1 %
INFORMES TÉCNICOS		8390	8939	9290	12 290	32,3 %	46,5 %
TOTAL ACTUACIONES		12 166	13 156	14 376	16 863	17,3 %	38,6 %
	CAT	2019	2020	2021	2022		
INSPECCIONES		5354	7347	9148	7497	-18,0 %	40,0 %
INFORMES TÉCNICOS		1746	2584	2783	1331	-52,2 %	-23,8 %
TOTAL ACTUACIONES		7100	9931	11 931	8828	-26,0 %	24,3 %

INSPECCIONES, INFORMES Y TOTAL ACTUACIONES CGT 2019-2022



INSPECCIONES, INFORMES Y TOTAL ACTUACIONES CAT 2019-2022

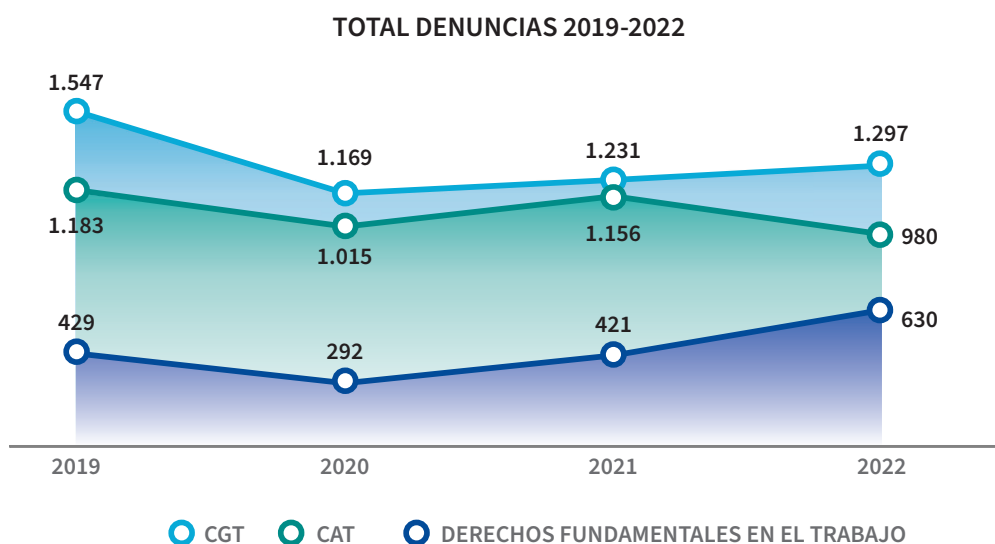


Si, en cambio, consideramos las denuncias recibidas, para 2022 se recibieron un total de 2907 denuncias, un 3,5 % más respecto a 2021 (99 denuncias más). Si, en cambio, comparamos con el año 2019, la cantidad de denuncias desciende 8 %, pasando de 3159 a 2907 (252 denuncias menos).

Desagregando por división, CGT recibió un total de 1297 denuncias (el 33,7 % del total), aumentando 5,4 % respecto al año anterior (2021); CAT recibió el 44,6 % del total de denuncias, unas 980 denuncias (15,2 % menos respecto a 2021), y las denuncias vinculadas a vulneración de derechos fundamentales en el trabajo aumentaron un 49,6 %, totalizando 630 denuncias para 2022. Para este mismo año, las denuncias de derechos fundamentales constituyen el 21,7 % del total de denuncias.

TOTAL DENUNCIAS 2019-2022

DENUNCIAS	2019	2020	2021	2022	VARIACIÓN PORCENTUAL		
					2022	2021-2020	2022-2019
CGT	1547	1169	1231	1297	33,7 %	5,4 %	-16,2 %
CAT	1183	1015	1156	980	44,6 %	-15,2 %	-17,2 %
DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL TRABAJO	429	292	421	630	21,7 %	49,6 %	46,9 %
TOTAL	3159	2476	2808	2907	100,0 %	3,5 %	-8,0 %

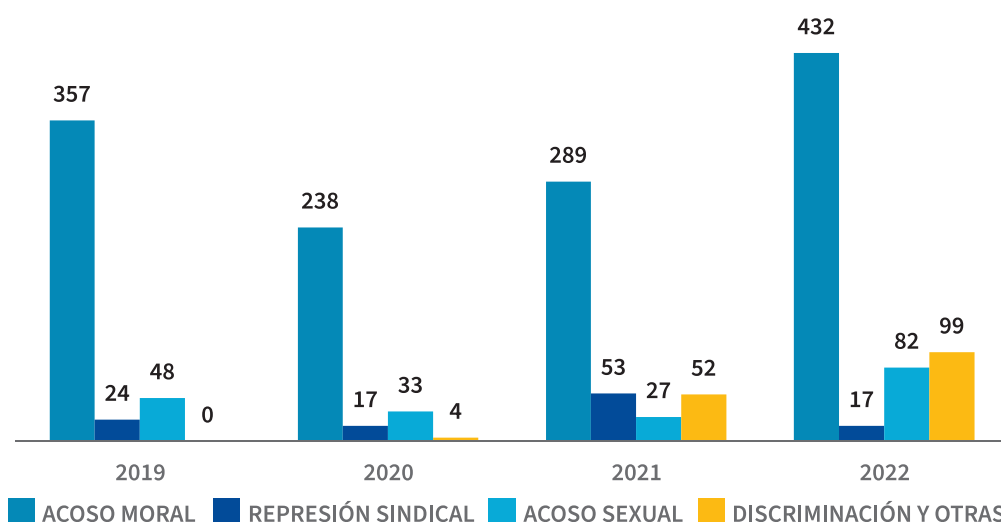


En el cuadro siguiente, se aprecia la apertura de las denuncias respecto a derechos fundamentales en el trabajo a partir de las categorías de acoso moral, represión sindical, acoso sexual y discriminación y otras denuncias. Se aprecia que, respecto a 2021, este tipo de denuncia registró un aumento de 49,6 %, lo que supone 209 denuncias más. Clasificando por tipo de denuncia, acoso moral y acoso sexual son las que más aumentaron en 2022 respecto a 2021: 49,5 % y 203,7 %, respectivamente, lo que supone 143 y 55 denuncias más en cada categoría.

DENUNCIAS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL TRABAJO 2019-2022

DENUNCIAS	2019	2020	2021	2022	VARIACIÓN PORCENTUAL	
					2022 %	2021-2022
ACOSO MORAL	357	238	289	432	68,6 %	49,5 %
REPRESIÓN SINDICAL	24	17	53	17	2,7 %	-67,9 %
ACOSO SEXUAL	48	33	27	82	13,0 %	203,7 %
DISCRIMINACIÓN Y OTRAS	0	4	52	99	15,7 %	90,4 %
TOTAL	429	292	421	630	100,0 %	49,6 %

Para 2022, en los casos de acoso sexual y acoso laboral en una misma denuncia, se clasifica como acoso sexual; y en los casos de denuncias de acoso moral con otra categoría (ej.: acoso laboral/violencia física/violencia de género/explotación laboral) se clasificó como acoso moral/laboral.



Procedimiento administrativo sancionatorio en materia laboral

El Decreto 371/022,²⁹ de 16 de noviembre de 2022, confiere un nuevo marco normativo que reglamenta las competencias, estructura y los procedimientos de la IGTS. La nueva norma, sin perjuicio de reglamentar la competencia, facultades y procedimientos administrativos de la IGTS, unifica en un solo cuerpo las disposiciones respecto a la estructura de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social y lo concerniente al estatuto funcional de los inspectores de trabajo.

Se aplicará a todo procedimiento iniciado ante la IGTS a partir del 1.º de marzo de 2023, mientras que los procedimientos iniciados con anterioridad a esta fecha continuarán rigiéndose por las normas vigentes al momento de su iniciación, hasta la fecha de la resolución que los culmine.

²⁹ La entrada en vigor fue fijada a partir del 1.º de marzo de 2023, por parte del Decreto 19/023 de fecha 18 de enero de 2023.

Este decreto confiere una nueva reglamentación a los Convenios Internacionales de Trabajo n.º 81 y 129, derogando de esta forma al anterior Decreto 680/977, de fecha 6 de diciembre de 1977, que hasta dicha fecha reglamentaba la competencia, estructura y el procedimiento inspectivo de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social (IGTSS).

La nueva norma no solo reglamenta las competencias, facultades y procedimientos administrativos que se desarrollan en la IGTSS, sino que también unifica en un solo cuerpo las disposiciones respecto a la estructura y organización de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social, así como lo concerniente al estatuto funcional especial de los inspectores de trabajo.

El nuevo Decreto 371/022 regula el funcionamiento de la Inspección, introduciendo la posibilidad de usar fotos y videos en el procedimiento inspectivo, agilizando el trámite de los expedientes, buscando brindar certeza a trabajadores y empleadores y dotando de mayor transparencia al proceso, previendo cuestiones de derecho administrativo moderno en lo que refiere a plazos de prescripción, caducidad o la posibilidad de pagar multas por infracciones leves en determinado plazo con bonificaciones. De esta manera, la norma pretende una reducción en los plazos de gestión de los expedientes, así como una adaptación a las nuevas tecnologías en el desarrollo de los procedimientos inspectivos, determinando tres modalidades de inspección: la tradicional, que consiste en una visita presencial al lugar de trabajo; la citación, que implica que las partes comparezcan ante la IGTSS, y el uso de mecanismos electrónicos de comprobación de datos a través de la documentación o los sistemas de información que dispone el MTSS.

Se contempla, asimismo, expresamente al procedimiento de denuncia e investigación en materia de derechos fundamentales inespecíficos del trabajador (acoso moral, acoso sexual, discriminación, afectación al ejercicio de la actividad sindical), en tanto el anterior Decreto 680/977, del año 1977, no preveía este tipo de procedimientos y se debía acudir al procedimiento administrativo general dado por el Decreto 500/991.

Plan Nacional de Inspecciones

La IGTSS, contando con la colaboración de la OIT, elaboró el plan estratégico para el próximo bienio, relativo a los programas y operativo en los sectores a fiscalizar, con la finalidad de lograr la implementación y eficacia plena de la actuación inspectiva y el reforzamiento institucional del servicio, sin descuidar la actuación ante denuncias y accidentes laborales.

Se estructura en base a cuatro ejes:

- ✓ Mejora de las condiciones generales de trabajo, protección y fomento de la formalización laboral.
- ✓ Prevención de los riesgos laborales y promoción de entornos de trabajo seguros y saludables.
- ✓ Fortalecimiento y modernización de la IGTSS.
- ✓ Aporta transparencia y credibilidad al sistema.

Capítulo 5

Evolución de la accidentalidad en el trabajo³⁰

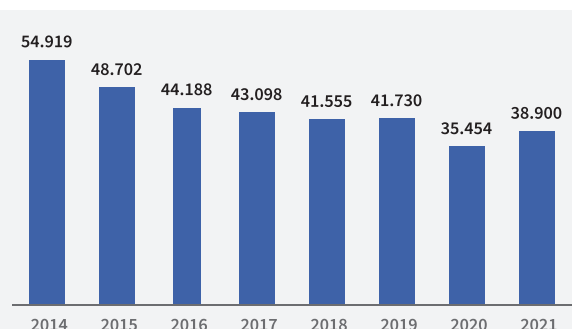
En los últimos años (entre 2014 y 2021), los accidentes laborales amparados por el BSE (según la Ley 16 074) han registrado un descenso importante (de 27,3 %), pasando de 42 794 a 31 130 accidentes, esto supone 11 664 accidentes menos. Considerando un periodo de tiempo más acotado, para el año 2019 la cantidad de accidentes amparados se ubicó en 33 519, para descender en 2020 (año de inicio de la pandemia) un 15,1 % y ubicándose en 28 456 accidentes. Esta baja se debe a los cambios ocurridos en el mercado de trabajo, producto de la pandemia, muestra de esto es que para el año siguiente, 2021, la cantidad de accidentes aumenta un 9,4 %, ubicándose en 31 130 accidentes (2674 accidentes más), mientras que 7770 accidentes no fueron amparados por el Banco como accidentes laborales (lo que totaliza 38 900 accidentes).

Accidentes según resolución adoptada BSE por año (2014-2021)

Año	Amparado	Variación interanual (%)	No amparado	Variación interanual (%)	Total	Variación interanual (%)
2014	42 794	---	12 125	---	54 919	---
2015	37 415	-12,6 %	11 287	-6,9 %	48 702	-11,3 %
2016	34 175	-8,7 %	10 013	-11,3 %	44 188	-9,3 %
2017	33 332	-2,5 %	9766	-2,5 %	43 098	-2,5 %
2018	33 124	-0,6 %	8431	-13,7 %	41 555	-3,6 %
2019	33 519	1,2 %	8211	-2,6 %	41 730	0,4 %
2020	28 456	-15,1 %	6998	-14,8 %	35 454	-15,0 %
2021	31 130	9,4 %	7770	11,0 %	38 900	9,7 %

Fuente: Monitor de Accidentalidad BSE y registros MTSS provenientes del BSE.

³⁰ La información de este capítulo procede del informe Accidentes Laborales 2014-2021, elaborado por la Unidad Estadística del Trabajo y de la Seguridad Social del MTSS, en noviembre de 2022, con información a dicha fecha. Hay que considerar que el BSE revisa frecuentemente las cifras de accidentes, de acuerdo con su evolución, por lo que pueden existir diferencias con datos anteriores o posteriores publicados por el BSE o por el MTSS.

Accidentes amparado por BSE (2014-2021)**Total accidentes (amparado y no amparados por BSE 2014-2021)**

Fuente: Monitor de Accidentalidad BSE y registros MTSS provenientes del BSE.

Por su parte, la cantidad de personas fallecidas en accidentes de trabajo, tanto en el lugar de trabajo como los fallecidos en la asistencia médica, mantiene cierta estabilidad: 32 personas (año 2019) y 30 personas para 2020, aunque para 2018 los fallecidos sumaban 46 personas.

Considerando por variables básicas como sexo y edad, se aprecia una sobrerrepresentación de hombres accidentados en relación con el universo de ocupados formales, ya que, de aproximadamente 10 accidentes, algo más de 7 son sufridos por varones: 73,8 % de los accidentes son protagonizados por hombres y 26 % por mujeres (año 2021). En cuanto a la edad de los accidentados, el 58,8 % ocurre entre los 25 y los 44 años, más precisamente 33 % entre 25 y 34 años y 25,8 % entre los 35 y 44 años.

Montevideo y Canelones concentran más de la mitad de los accidentes amparados del país. Por sí sola, la capital concentra el 42 % de los accidentes (y el 44,7 % de los ocupados formales del país para 2021), mientras que Canelones registra el 13,2 % de los accidentes (y el 17,5 % de los ocupados formales). En Montevideo se observa un aumento de 5,1 % en la cantidad de accidentes, mientras que el incremento en Canelones es de 16,2 % (2021 respecto a 2020). El incremento más importante en cuanto a la cantidad de accidentes se observa en Durazno: 56 % respecto a 2020. En 2019 la cantidad de accidentes en este departamento era de 721, para 2020 aumenta a 829 y para 2021 trepa a los 1293 accidentes laborales. Seguramente este aumento esté vinculado al aumento de mano de obra empleada de la construcción de la planta papelera en Paso de los Toros.

Por actividad económica,³¹ los Servicios Personales y Comunes lideran la tabla de accidentes concentrando el 24,6 % del total (un 8 % más respecto a 2020). Considerando desde 2014, estas actividades concentran para todos los años una proporción importante de los accidentes, ubicándose entre el 24,3 % y el 27,8 % del total. En segundo lugar, aparece la Industria Manufacturera con el 22,7 % de los accidentes para 2021, y con un incremento de 19,8 % respecto a 2020. Mientras que en tercer lugar figuran las actividades vinculadas al agro (Agricultura, Ganadería, Pesca y Frigorífico Pesquero), con el 14,5 % de los accidentes

³¹ El BSE presenta la accidentalidad agrupando a las actividades económicas en diez categorías: Servicios Personales y Comunes, Industrias Manufactureras, Agricultura, Ganadería, Pesca y Frigorífico Pesquero, Construcción, Comercio por Mayor y Menor y Almacenes, Transportes, Actividades sin Especificar, Actividades Financieras y de Administración, Minas y Canteras, y Electricidad, Gas y Agua.

para 2021, mostrando un descenso de 1,2 % respecto a 2020. La construcción se ubica en cuarto lugar con el 13,9 % del total de accidentes, registrando un incremento de 11 % respecto a 2020.

Observando por Consejos de Salarios, hay siete actividades que concentran el 66,6 % del total de accidentes (Construcción y Afines, Comercio en General, Servicios Profesionales, Técnicos, Especializados y Aquellos No Incluidos en Otros Grupos, Industria Frigorífica, Ganadería, Agricultura y Actividades Conexas, Servicios de Salud y Anexos, Transporte y Almacenamiento).

Considerando de forma individual, la construcción lidera la tabla con el 12,2 % del total de accidentes ocurridos en 2021 (3790 accidentes), registrando un aumento de 11,5 % respecto a 2020. En segundo lugar, se destaca el comercio en general, con el 11,8 % del total (3677 accidentes), con un aumento de 4,3 % respecto a 2020. En tercer lugar, aparece el grupo que nuclea los servicios profesionales, técnicos, especializados y aquellos no incluidos en otros grupos³², con el 9,6 % del total de accidentes (2988 accidentes), registrando un 8 % de aumento respecto al año anterior. Mientras que en los siguientes lugares se destacan la industria frigorífica, con el 9,4 % del total de accidentes (2920 accidentes), pero registrando un aumento de 37,7 % respecto a 2020 (794 accidentes más); la ganadería, agricultura y actividades conexas (9,4 % del total, 2925 accidentes, con un descenso de 3,6 % respecto a 2020), los servicios de salud y anexos (8,3 %, 2570 accidentes, incremento de 4,7 % respecto 2020) y el transporte y almacenamiento, con el 6 % de los accidentes totales (1878 accidentes para 2021 y un aumento de 7,1 % respecto al año anterior, 2020).

³² En este grupo están comprendidas las siguientes actividades: Despachantes de Aduana, Empresas Suministradoras de Mano de Obra, Personal de Edificios de Propiedad Horizontal, Empresas de Pompas Fúnebres y sus Previsoras, Inmobiliarias y Administración de Propiedades, Recolección Residuos Domiciliarios y Barrido Calles, Recolección de Residuos Hospitalarios, Empresas de Limpieza, Empresas de Seguridad y Vigilancia, Seguridad Electrónica, Seguridad Física, Mensajerías y Correos Privados, Estaciones de Servicio, Gomerías y Estacionamientos, Estaciones de Servicio, Gomerías, Agencias de Viaje, Agencias de Publicidad, Investigación de Mercado y Estudios Sociales, Distribuidores de Cine, Alquiler y Distribución de Películas Cinematográficas, Peluquerías Unisex (damas, hombres y niños), Áreas Verdes, Estudios Contables Profesionales y No Profesionales, Sanitarias, Call Centers, Servicios 0900, Cementerios Privados, Administración de Centros Comerciales, Industriales y de Servicios, Administración de Centros Comerciales y de Servicios, Empresas Explotadoras y/o Administradoras de Zonas Francas Comerciales, Industriales y de Servicios, Informática, Alquiler, Servicio Soportes Equipos Filmación, Tintorerías, Entidades Paraestatales Específicamente No Incluidas en Otros Grupos, Prestación Servicios Audiovisuales Eventos, Balanzas y Puestos de Pesajes Móviles, Residual.

Conclusiones

Equidad, ecuanimidad, equilibrio, institucionalidad, Estado de derecho, talante de diálogo, compromiso, dedicación y espíritu de equipo.

Creo que sin duda esas han sido las características fundamentales del trabajo que junto a todo el grupo liderado por el ministro Pablo Mieres venimos desarrollando desde que el Presidente, Lacalle Pou, nos confió esta tarea a quienes lo integramos en el MTSS.

El desafío era enorme cuando asumimos, porque se nos encomendó llevar a buen puerto un barco que no podía escorar a ninguna banda.

Debíamos reforzar la credibilidad de un sistema de relaciones laborales que necesitaba claras señales de imparcialidad hacia las partes, pragmatismo, apego al derecho y de mucha sensibilidad ante los problemas.

A los pocos días de comenzar nuestro trabajo, el país y el mundo se vieron inmersos en la situación más dramática que registra la historia contemporánea, quizá desde la Segunda Guerra Mundial, la pandemia por COVID-19.

Todos nuestros planes fueron relegados por la emergencia. Así el reto fue aún mayor.

Pero en la oscuridad de aquellos días de miedo e incertidumbre, encontramos el basamento de lo que sería la gestión que en este trabajo resumimos: el compromiso de los orientales en sostener —y después aumentar— los puestos de trabajo y mejorar las condiciones laborales.

Fue así como, con el esfuerzo de los funcionarios del MTSS, de los dirigentes sindicales, de las gremiales empresariales y de todos los actores sociales implicados en la materia, logramos salir de la crisis y retomar la senda del crecimiento, que ya, previamente, se había estancado.

Esta obra refleja que se pueden hacer cosas muy buenas y obtener grandes resultados cuando el foco se pone en el bien común y la tarea se centra en las competencias propias de la gestión, y no en otras más ideológicas, que a veces puede dictar el corazón afiebrado.

Es así como, con la gestión de este equipo en el MTSS, se potenció la negociación tripartita a niveles nunca vistos en materia de salud y seguridad, como la informalidad descendió casi cuatro puntos —marcando un récord histórico—, como se mantuvo a la baja la siniestralidad laboral, como se garantizó el derecho a la huelga y también el derecho al trabajo, como se aumentaron significativamente las inspecciones en todas las áreas de la economía, poniendo el foco en la prevención y en el desarrollo, como se llevó adelante una importante labor legislativa y reglamentaria que —entre otras normas—, con el Decreto 371/2022,

modernizó el procedimiento administrativo en materia laboral, otorgando certeza a todas la partes, como se dispuso un Plan Nacional de Inspecciones que refuerza la institucionalidad, otorgando transparencia y garantías, y, a modo de epílogo de la gestión, se retomó el interés por desarrollar una política nacional en materia de salud y seguridad, abarcativa, moderna y con sentido de la realidad, y sin perder de vista la propia idiosincrasia de nuestra patria y su gente.

Como venimos de referir, en estos años hemos adelantado en la protección de derechos laborales, lo hicimos con determinación y con la convicción de saber que era el camino correcto, pero importa referir, y lo hacemos con serena firmeza, que también hemos avanzado en crear relaciones de trabajo más maduras, en las que hay derechos que cuidar, pero también obligaciones que cumplir.

Dr. Tomás Teijeiro
Inspector General del Trabajo y la Seguridad Social

ANEXO 1

Actuaciones de los ámbitos tripartitos sectoriales, conformados en el marco del Decreto 291/007

- 1) **Hotelería:** si bien este ámbito se reúne con frecuencia mensual, en algunas oportunidades se ha visto perjudicada por la no participación de la parte trabajadora. Actualmente, se ha aprobado el protocolo de alcohol y droga.
- 2) **Organismos públicos:** la citación se realiza mensualmente, pero se presenta dificultad para concretarla. La principal preocupación de la parte trabajadora es poder avanzar en el cumplimiento de los decretos 291/007 y 127/14.
- 3) **Salud privada:** la citación se realiza mensualmente, concurren representantes de la parte trabajadora, pero no de la parte empleadora.
- 4) **Gomería:** se está trabajando en buenas prácticas del Decreto 127/14.
- 5) **Química:** se reúne mensualmente. Actualmente, se encuentra trabajando en buenas prácticas para evitar el acoso en el ámbito laboral.
- 6) **Transporte terrestre por carretera:** se reúne mensualmente. Se está trabajando en cooperación con la UdelaR, en un proyecto conjunto con CSIC, para el análisis de las condiciones de sueño y su influencia en la seguridad y salud del trabajador del sector, con un análisis que tendrá mediciones científicas, con resultados cuantitativos y cualitativos.
- 7) **Supermercado:** reuniones mensuales, se trabaja en el protocolo de alcohol y drogas.
- 8) **Panificadores:** reuniones mensuales, se trabaja en guía de implementación del Decreto 127/14.
- 9) **Medicamento:** se reúne mensualmente, en el momento se está dictando un ciclo de capacitaciones dirigidas a la rama de actividad, con temática consensuada en la tripartita.
- 10) **Policial:** se está volviendo a reunir. Los temas de trabajo son acoso laboral, factores de riesgos psicosociales, prevención de suicidio.
- 11) **Autoparte:** se acaba de conformar.
- 12) **Metalúrgica:** reuniones mensuales, se trabaja en el protocolo de alcohol y drogas.
- 13) **Repartidores:** reuniones mensuales, trabajando con Inefop y Unasev en un instructivo de control vehicular.

- 14) **Construcción:** reuniones mensuales, se acaba de aprobar el suministro de agua mineral envasada.
- 15) **Rural:** la última fue en abril del 2023 por tema de gripe aviar.
- 16) **OSE:** se acaba de conformar.
- 17) **Ancap:** se acaba de conformar, se trabaja mensualmente, se acordó prórroga de 15 días para la adquisición de los extintores.
- 18) **Naval:** reuniones mensuales, se trabaja en el protocolo de trabajo en espacios confinados.
- 19) **Estaciones de servicios:** reuniones mensuales, se trabaja en el protocolo de alcohol y drogas.
- 20) **Frigoríficos:** a demanda.
- 21) **Láctea:** a demanda.
- 22) **Servicio doméstico:** a demanda.
- 23) **Puerto:** reuniones mensuales, se trabaja en el protocolo de alcohol y drogas.
- 24) **GLP:** esta tripartita se reúne con frecuencia mensual, salvo que por motivos de la ocupación de Aco-dike, hace dos meses que no se reúne. El último acuerdo alcanzado fue de alerta meteorológica por ola de calor.
- 25) **Eólicos:** con reuniones mensuales.

ANEXO 2

Reuniones Conassat

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	19/05	09/03	15/03	14/03	13/3	23/02	10/03	08/02
	09/06	06/04	12/04	04/04	18/03	10/03	05/04	09/03
	17/06	04/05	10/05	27/06	16/07	18/03	07/04	30/03
	19/07	01/06	07/06	15/07	13/08	25/03	03/05	03/05
	01/09	07/06	12/07	12/08	20/08	07/04	17/05	10/05
	06/10	12/07	02/08	02/09	03/09	27/05	05/08	23/05
	03/11	10/08	06/09	30/09	25/09	07/09	16/08	29/06
	08/12	05/10	11/10	11/11	08/10	14/10	30/08	04/07
		07/12	08/11	09/12	05/11	28/10	13/09	13/07
			05/12			25/11	13/10	10/08
						09/12	20/10	09/10
							24/11	01/11
							20/12	09/11
Total	8	9	10	9	9	11	13	13



Ministerio
de Trabajo y
Seguridad Social

Inspección General del Trabajo
y de la Seguridad Social

Unidad Estadística
del Trabajo y Seguridad Social