

DIRECTOR
JORGE ROSENBAUM

COORDINADOR
FEDERICO ROSENBAUM

ISSN: 2697-3170

REVISTA JURÍDICA DEL TRABAJO

2025

Vol. 6
Núm. 17

Diciembre de 2025.

Copyright © Equipo editorial RJT
Cnel. Brandsen 1961/408, C.P. 11.200
Montevideo, Uruguay.
Teléfono: (+598) 24072888
contacto@revistajuridicadeltrabajo.com
www.revistajuridicadeltrabajo.com

El contenido de los artículos publicados en la Revista Jurídica del Trabajo es responsabilidad exclusiva de los autores.

Esta obra está bajo una licencia internacional Creative Commons Atribución

4.0. 

RESPONSABLES EDITORIALES

EQUIPO EDITORIAL

Director: Jorge Rosenbaum (Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social)

Coordinador: Federico Rosenbaum (Universidad Católica del Uruguay, Uruguay)

COMITÉ CIENTÍFICO

César Arese (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina)

Héctor García (Universidad de Buenos Aires, Argentina)

Nelson Mannrich (Universidade de São Paulo, Brasil)

Rodrigo Palomo (Universidad de Talca, Chile)

Francisco Tapia (Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile)

José Herrera (Universidad del Rosario, Colombia)

Ignasi Beltrán (Universitat Oberta de Catalunya, España)

José Antonio Fernández Avilés (Universidad de Granada, España)

Carlos Palomeque (Universidad de Salamanca, España)

Eduardo Rojo (Universidad Autónoma de Barcelona, España)

Wilfredo Sanguinetti (Universidad de Salamanca, España)

Stefano Bellomo (Sapienza Università di Roma, Italia)

Patricia Kurkzyn (Universidad Nacional Autónoma de México, México)

Alfredo Villavicencio (Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú)

Alejandro Castello (Universidad de la República, Uruguay)

César Augusto Carballo (Universidad Católica Andrés Bello, Venezuela)

Oscar Hernández (Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado, Venezuela)

COMITÉ DE EVALUACIÓN

Miguel Ángel Maza (Universidad de Buenos Aires, Argentina)

Ricardo Seco (Universidad Blas Pascal, Argentina)

Carlos Ernesto Molina (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia)

José Antonio Baz (Universidad de Salamanca, España)

Rosa Morato (Universidad de Salamanca, España)

Héctor Jaime (Universidad Católica del Táchira, Venezuela)

MIEMBROS CORRESPONDIENTES DE EDICIÓN

Fábio Tulio Barroso (Universidade Católica de Pernambuco, Brasil)

Nicolás Márquez (Universidad Católica del Norte, Chile)

Francisco Ruay (Universidad de Chile, Chile)

Luis Triguero (Universidad de Granada, España)

Javier Suarez (Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, República Dominicana)

Iván Mirabal (Universidad Fermín Toro, Venezuela)

ÍNDICE

EDITORIAL:

- 3 Nuevas prácticas de publicación de la RJT a partir de 2026
Jorge Rosenbaum Rimolo

ARTÍCULOS:

- 7 Trabajo a distancia y accidentes: criterios de calificación en el derecho nicaragüense
Luis Ernesto Alemán-Madrigal
- 79 El teletrabajo transnacional desde la filosofía contemporánea
Liliana Alejandra Soto Martínez
- 103 Estabilidad laboral reforzada para cuidadores: fuero por personas a cargo en situación de vulnerabilidad
Luis Alberto Torres Tarazona y Lorena Bejarano Valdez
- 123 Desafios no mercado de trabalho para pessoas com deficiência
Leilane Serratine Grubba, Martina Bueno da Silva, Milena Spanhol Corso y Cristian Menino de Oliveira
- 153 Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho
Rocco Antonio Rangel Rosso Nelson
- 183 Derecho laboral del empleo público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Sergio Hernán Blogna Tistuzza

CONFERENCIAS / EXPOSICIONES:

213 Ativismo judicial e análise econômica do direito
Tercio Sampaio Ferraz Junior

DEBATE:

225 La urgencia de reconfigurar la identidad sindical: más allá del Taylorismo digital
Federico Rosenbaum Carli

229 Retos para el sindicalismo ante las transformaciones tecnológicas y los paradigmas digitales
Jorge Rosenbaum Rimolo

EDITORIAL

Nuevas prácticas de publicación de la RJT a partir de 2026

New RJT publication practices from 2026

Jorge Rosenbaum Rimolo

Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad

Social

jrosen@adinet.com.uy

Estimados lectores y colaboradores:

El Equipo Editorial de la Revista Jurídica del Trabajo (RJT) tiene el agrado de presentar este nuevo número, el cual se distingue no solo por la calidad y la actualidad de sus contenidos, sino también por ser el preludio de importantes transformaciones en nuestra política editorial. Con el objetivo estratégico de mejorar la visibilidad, agilizar el acceso y potenciar el impacto de la investigación en el campo del Derecho del Trabajo, anunciamos con entusiasmo dos cambios fundamentales que implementaremos a partir del año 2026.

En primer lugar, la RJT adoptará una periodicidad de publicación semestral, lo que implica dos números por año. Esta nueva cadencia nos permitirá dedicar mayores recursos al proceso de evaluación por pares, edición y promoción de los trabajos, garantizando la excelencia sostenida que nos caracteriza. En segundo lugar, ajustándose a las prácticas de muchas revistas científicas con un alto nivel académico a lo largo del mundo, en aras de buscar la inmediatez y el flujo constante de conocimiento, adoptaremos el modelo de publicación continua (*continuous publishing*). Esto significa que los artículos aprobados y maquetados serán

publicados en línea de forma inmediata, sin esperar la finalización del volumen y número correspondiente, reduciendo así el tiempo entre la aceptación y la difusión de la investigación. Estos hitos marcan un avance en nuestro compromiso con la calidad editorial y con la difusión dinámica de la producción científica en nuestra área de estudio.

Por otro lado, el contenido del presente número se articula en torno a temáticas centrales que reflejan la vanguardia y los desafíos contemporáneos del Derecho del Trabajo, prestando especial atención a las transformaciones tecnológicas, los derechos fundamentales y la protección de los grupos vulnerables.

La sección de artículos académicos incluye rigurosos análisis, como los centrados en el trabajo a distancia y el teletrabajo transnacional, con las contribuciones de Luis Ernesto Alemán-Madrigo, quien explora los criterios de calificación de accidentes en el derecho nicaragüense, y de Liliana Alejandra Soto Martínez, que ofrece una perspectiva filosófica sobre las implicaciones del teletrabajo en un contexto transfronterizo.

También se abordan temas de protección social y laboral reforzada, con el trabajo de Luis Alberto Torres Tarazona y Lorena Bejarano Valdez sobre el fuero para cuidadores en situación de vulnerabilidad, y el análisis de Leilane Serratine Grubba, Martina Bueno da Silva, Milena Spanhol Corso y Cristian Menino de Oliveira sobre los desafíos en el mercado laboral para personas con discapacidad.

Finalmente, la sección se completa con el examen institucional sobre la destinación de los recursos pecuniarios del Ministerio Público del Trabajo, por Rocco Antonio Rangel Rosso Nelson, y la revisión del derecho laboral del empleo público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cargo de Sergio Hernán Blogna Tistuzza.

Este número también tiene el privilegio de incluir una relevante conferencia del Prof. Tercio Sampaio Ferraz Junior, titulada: "Ativismo judicial e análise econômica do direito". Este texto invita a la comunidad académica a reflexionar sobre la intersección entre la intervención judicial y las herramientas del análisis económico aplicadas al derecho.

A su vez, la sección dedicada al debate se ha centrado en un tema de vital importancia para la salud de las relaciones laborales: el rol del sindicato en la actualidad. En esta discusión, Federico Rosenbaum Carli presenta algunas breves

ideas sobre la urgencia de reconfigurar la identidad sindical, planteando la necesidad de una revisión profunda del modelo de representación sindical frente a las nuevas formas de organización del trabajo y la influencia algorítmica. Esta visión es complementada con un análisis de quien escribe este editorial, sobre los retos para el sindicalismo ante las transformaciones tecnológicas y los paradigmas digitales, donde se detallan los obstáculos concretos que la tecnología impone a la acción y estructura de las organizaciones de trabajadores.

Agradecemos profundamente el compromiso de nuestros autores, revisores y lectores. Confiamos en que este número, y los cambios estratégicos que se avecinan, contribuirán de manera significativa y sostenida al debate y al progreso del Derecho del Trabajo.

Jorge Rosenbaum Rimolo
Director

Cómo citar: Rosenbaum Rimolo, J. (2025). Nuevas prácticas de publicación de la RJT a partir de 2026. *Revista Jurídica Del Trabajo*, 6(17), 3-6.



Esta obra está bajo una licencia internacional [Creative Commons Atribución 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

ARTÍCULOS

Trabajo a distancia y accidentes: criterios de calificación en el derecho nicaragüense

Remote work and accidents: qualification criteria in Nicaraguan law

Fecha de envío: 15/08/2025 – Fecha de aceptación: 09/11/2025

Luis Ernesto Alemán-Madrigal

Universidad Continental

luis_e_aleman@usal.es

RESUMEN: La globalización, la evolución de los medios tecnológicos y la pandemia generada por la COVID-19 constituyen factores que han incidido en la transformación de las relaciones laborales. Uno de los aspectos de mayor tradición que se ha visto modificado, es el lugar de ejecución del trabajo, siendo una realidad la descentralización de los puestos de trabajo, movilidad que trae aparejada nuevos desafíos al Derecho del Trabajo.

Si bien el trabajo a distancia se perfila como una modalidad de ejecución de la relación laboral con determinadas ventajas; esto no impide que en su ejecución se generen accidentes que pueden alterar la salud del trabajador, en consecuencia ¿cómo calificamos los accidentes que ocurran al trabajador bajo esta modalidad?

A través del método abstracto-concreto, de análisis-síntesis y con la técnica de investigación documental de fuentes directas de información, se indican los elementos que se deben tener en cuenta en la calificación de los accidentes que ocurren en el trabajo a distancia.

Se identifica que los elementos tipo de lesión y nexo directo e indirecto en la calificación de los accidentes, constituyen las variables que todo calificador de la contingencia debe de considerar en su labor y así garantizar una correcta aplicación de la norma jurídica.

PALABRAS CLAVE: riesgos de trabajo, accidente de trabajo, trabajo a distancia, lugar de trabajo, Nicaragua

ABSTRACT: Globalization, the evolution of technology and the pandemic generated by COVID-19, among others, are factors that have influenced the transformation of labor relations. One of the most traditional aspects that has been modified is the place where the service is performed, the decentralization of jobs is a reality which brings new challenges to labor law.

Although remote work is emerging as a form of employment with certain advantages in reducing occupational risks; accidents still occur, consequently, how do we qualify the accidents that occur to the worker under this modality? Through the methods of abstract-concrete and analysis-synthesis and with the documentary research technique of direct sources of information, this study indicates the elements that must be taken into account in the qualification of accidents that occur to the remote worker.

It is identified that the type of injury and direct and indirect link in the classification of accidents in remote work, constitute the variables that must be considered in a correct application of the legal norm.

KEYWORDS: labour risks, work accidents, remote work, work center, Nicaragua

1. Introducción¹

A partir de la década de los 70's, el Derecho del Trabajo entró en crisis, afectando en distintos niveles los parámetros políticos, ideológicos, económicos, tecnológicos y productivos. Entre los múltiples cambios instaurados consecuencia de la referida

¹ Las opiniones vertidas en el presente artículo se realizan a título personal y no comprometen a las instituciones referidas.

crisis, se destacan la organización y formas de producción de las empresas, derivados de las presiones competitivas generadas por la globalización.

Las transformaciones organizativas modernas han relegado la relevancia de la concentración física de los trabajadores en un mismo espacio, favoreciendo la externalización y el trabajo en red, lo que ha multiplicado la heterogeneidad en las condiciones laborales y reformulando las modalidades tradicionales del trabajo subordinado. Este proceso de descentralización ha dado lugar a desafíos inéditos en la relación laboral, especialmente en la identificación y calificación de los riesgos a los que están expuestos los trabajadores. La complejidad de este fenómeno exige un enfoque renovado para distinguir entre riesgos de naturaleza común y laboral.

La pandemia generada por la COVID-19 incrementó el trabajo a distancia a nivel global, estableciéndose como una medida para la reducción de los contagios, garantizar puestos de trabajo y evitar la suspensión de los contratos de trabajo. De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo, en lo sucesivo OIT, en América Latina en el peor momento de la pandemia (segundo trimestre del 2020)², unas 23 millones de personas transitaron hacia el trabajo a distancia, siendo un total de entre el 20% al 30% de la población asalariada los que ejercieron su labor en un lugar distinto al del centro de trabajo, cifra que antes de la pandemia era inferior al 3%

El derecho positivo laboral nicaragüense así como el ámbito de aplicación y la acción protectora otorgada por el régimen general del seguro social, se configuran a partir de las relaciones de trabajo establecidas a finales del siglo XX, siendo múltiples los supuestos en los que el derecho explícito y taxativo nacional resulta insuficiente para resolver conflictos derivados de las nuevas formas de ejecutar los trabajos, insuficiencia plenamente reconocida por la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, Sala Constitucional al indicar «*ESTA SALA DE LO CONSTITUCIONAL es del criterio y la convicción que el derecho formal y escrito del trabajo no tiene la capacidad de resolver taxativa y expresamente todas las situaciones de hecho que a diario se presentan o que puedan presentarse en la prestación de los servicios subordinados*

² Organización Internacional del Trabajo, "OIT: Al menos 23 millones de personas han transitado por el teletrabajo en América Latina y el Caribe", Organización Internacional del Trabajo, 06 de enero de 2021, en <https://www.ilo.org/es/resource/news/oit-al-menos-23-millones-de-personas-han-transitado-por-el-teletrabajo-en>.

que puedan acordarse: ello como consecuencia del desarrollo económico y social de un país y de los avances tecnológicos»³.

En consideración hasta lo aquí expuesto, se identifica que, la ausencia de bases teóricas y criterios judiciales sobre los accidentes de trabajo y el trabajo a distancia en el derecho nicaragüense, afecta significativamente la capacidad de las autoridades administrativas y judiciales para interpretar y aplicar correctamente las disposiciones normativas en casos concretos, lo que genera incertidumbre tanto para los sujetos de la relación laboral como para los operadores jurídicos. La complejidad de estos casos radica, por un lado, en la diversidad y especificidad de los accidentes que pueden ocurrir en las modalidades de trabajo a distancia, y, por otro, en la ausencia de estudios investigativos en el país que permitan un abordaje sistemático de las contingencias laborales derivadas de estas nuevas formas de organización del trabajo.

Términos como *home office*, teletrabajo, trabajo remoto, trabajo a distancia, trabajo desde casa y trabajo en el domicilio se emplean de manera indistinta, lo que refleja un desconocimiento generalizado sobre la naturaleza y diferencias esenciales de cada modalidad. Esta confusión puede atribuirse a la falta de regulación específica en el ámbito laboral, lo que genera incertidumbre tanto para los trabajadores como para los empleadores y dificulta la adecuada gestión de las relaciones laborales en contextos modernos.

Se está ante una investigación teórica que identifica elementos que permiten determinar el origen laboral de los riesgos acontecidos en el trabajo ejecutado bajo la modalidad a distancia, los que no son percibidos sensorialmente, sino, a través de información abstracta condensada en axiomas lingüísticos, teniendo un enfoque eminentemente cualitativo pues se persigue identificar el origen común o laboral de los accidentes ocurridos bajo esta modalidad de ejecutar el trabajo. El alcance es descriptivo y explicativo, pues expone las características, propiedades y manifestaciones de los accidentes ocurridos en el trabajo a distancia. Dentro del ámbito de las investigaciones jurídicas, podemos ubicarla dentro de las dogmáticas, pues se agrupa y une de forma sistematizada los elementos doctrinarios, jurídicos y

³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua. Sentencia No. 1054 de 2012.

judiciales que permite desarrollar la configuración de los elementos a tomar en consideración al calificar el origen laboral de los accidentes ocurridos en el trabajo a distancia.

Dentro de las distintas escuelas y clasificaciones, la dirección metódica de la investigación se rigió por el método de análisis-síntesis el que nos permitió descomponer las figuras de accidente de trabajo y el trabajo a distancia a sus elementos y cualidades fundamentales, para que, luego de analizados, lo integramos formando un todo. La metodología utilizada en correspondencia con el tipo, enfoque y alcance, fue el análisis documental de las fuentes directas: libros, artículos de revistas, tesis doctorales, artículos periodísticos, conferencias, etc.

Así es que pretendemos proponer las bases teóricas y los criterios judiciales que permitan determinar en la actual práctica administrativa y judicial nicaragüense, la naturaleza de los accidentes ocurridos en la modalidad del trabajo a distancia, con la finalidad de colaborar con una calificación de las contingencias ajustada a Derecho, garantizando a los trabajadores salud y seguridad en el trabajo, más allá de los puestos tradicionales en los que se ejecutan los trabajos subordinados.

2. Configuración jurídica del accidente de trabajo: concepto, elementos y alcance

Dentro de la amplia casuística que involucran a los accidentes de trabajo, una de las principales dificultades en la práctica radica en la correcta calificación de la contingencia por parte de los empleadores, las autoridades administrativas y los órganos jurisdiccionales⁴. Aunque en ciertos casos la determinación del origen laboral de un accidente puede parecer evidente, en la mayoría de las situaciones su análisis

⁴ GARCÍA MURCIA, J., *op. cit.* pág. 41, «No es tarea sencilla, desde luego, ni la identificación y comprensión plena de todos los elementos e ingredientes del accidente de trabajo, ni, mucho menos, la traslación fiel de su morfología y su compleja composición al terreno de las previsiones legales o de los mandatos normativos. No es fácil describir con una fórmula lingüística todo el proceso que va implícito en el accidente de trabajo, ni tampoco lo es, por la misma razón, construir un concepto legal capaz de abarcar toda la potencialidad del fenómeno subyacente. Es bastante complicado prever con anticipación toda la panoplia de daños que pueden deparar los medios y lugares de trabajo, y no parece estar muy al alcance de la mano la tarea de pergeñar una figura jurídica suficientemente apta como para albergar todas las hipótesis posibles de lesiones o siniestros».

resulta complejo debido a la multiplicidad de factores concurrentes. La falta de una aplicación rigurosa de los criterios doctrinales y legislativos sobre el concepto de accidente de trabajo puede derivar en interpretaciones erróneas, afectando tanto el acceso del trabajador a la protección social como la seguridad jurídica de los actores involucrados.

El proceso de calificación de un accidente de trabajo comienza con la identificación de los elementos esenciales que la doctrina y la legislación establecen como criterios determinantes⁵, por lo que, la lesión sufrida por el trabajador debe generar una afectación a su salud o integridad psicofísica que implique una incapacidad para el trabajo, requiera asistencia médica y ocasione una merma en su capacidad de generar ingresos.

Otro criterio esencial en la calificación de un accidente de trabajo es la determinación de su causa, la cual debe caracterizarse por su naturaleza violenta, repentina e imprevista. La inmediatez del hecho dañoso y la imposibilidad de preverlo constituyen notas esenciales en su configuración jurídica, ya que permiten diferenciar el accidente de otras contingencias de origen común.

El criterio determinante en la calificación de un accidente de trabajo es la existencia de un vínculo causal entre el evento lesivo y la actividad laboral desempeñada. Esta relación de causalidad, reconocida en la mayoría de los ordenamientos jurídicos como requisito para la indemnización de los riesgos laborales, no siempre se delimita de manera uniforme, pues su alcance varía según el enfoque adoptado por cada

⁵ GORELLI HERNÁNDEZ, J., VÍLCHEZ PORRAS, M., ÁLVAREZ ALCOLEA, M., DE VAL TENA, Á. y GUTIÉRREZ PÉREZ, M., *"Lecciones de seguridad social"*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 2013, pág. 62, indican que los elementos a tomar en cuenta en la calificación de los accidentes de trabajo son: 1) la existencia de una lesión corporal, la que debe entenderse en sentido amplio; 2) la condición de trabajador del accidentado, en la que se debe entender que la protección recae en aquellos sujetos incluidos en el campo de aplicación del sistema de seguro social; 3) la relación de causalidad entre trabajo y lesión, nexo que se reputa como imperativo para que la lesión sufrida pueda ser calificada como accidente de trabajo, esto derivado de las expresiones con ocasión o como consecuencia que implican la íntima relación entre el trabajo realizado y la lesión sufrida, así como 4) la presunción que los accidentes que el trabajador sufra durante el tiempo y en el lugar de trabajo son considerados como accidentes de trabajo, presunción iuris tantum, en la que si no se acredita la conexión con el trabajo no resulta operativa.

sistema normativo⁶. Mientras que algunos regímenes exigen una conexión directa e inmediata con las funciones desempeñadas, otros admiten un criterio más amplio, incluyendo situaciones derivadas del entorno laboral o de circunstancias conexas a la prestación del servicio.

Un elemento complementario en la configuración jurídica del accidente de trabajo, reconocido en diversos sistemas jurídicos, es la presunción de origen laboral cuando el evento lesivo ocurre en el centro de trabajo y durante el tiempo de prestación efectiva del servicio, ya sea dentro de la jornada ordinaria o extraordinaria⁷. Esta presunción, de carácter *iuris tantum*, no sustituye la exigencia del nexo causal, pero opera como un mecanismo técnico que aligera la carga probatoria del trabajador en contextos donde resulta difícil acreditar el vínculo entre el accidente y la actividad laboral⁸. Su introducción responde a un principio de protección reforzada en materia

⁶ SÁNCHEZ PÉREZ, J., *La configuración jurídica del accidente de trabajo*, Murcia, Laborum, 2011, pág. 179, indica que lo que debe procurarse es que concurra alguna conexión con la ejecución del trabajo, «bastando con que el nexo causal, indispensable siempre en algún grado, se de sin necesidad de precisar su significación, mayor o menor, próxima o remota, concausal o coadyuvante, debiendo otorgarse dicha calificación cuando no aparezca acreditada la ruptura de la relación de causalidad entre actividad profesional y padecimiento, excepto cuando hayan ocurridos hechos de tal relieve que sea evidente a todas luces la absoluta carencia de aquella relación».

⁷ ASQUERINO LAMPARERO, M. J., «La protección del trabajador a través de la presunción legal de accidente de trabajo», *E-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 6, núm. 2, 2021, pág. 192, «La aplicación de la presunción exige la ocurrencia de este presupuesto legal. No obstante, es indiferente que se trate del espacio físico de la empresa o del domicilio (así como cualquier otro emplazamiento elegido por el trabajador para prestar sus servicios). Lo verdaderamente determinante es el “lugar en que se está por razón de la actividad encomendada, aunque no sea el lugar de trabajo habitual”».

⁸ RODRÍGUEZ CARDO, I. A., «Accidente de trabajo y teletrabajo: una relación difícil», *Temas laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 166, pág. 143, «La responsabilidad objetiva, con el incuestionable apoyo de la presunción, han permitido, en cierta forma, superar las barreras naturales del accidente de trabajo, toda vez que deben encajarse en ese concepto cualesquiera lesiones acaecidas o enfermedades manifestadas en el lugar de trabajo, a salvo que se pruebe que no guardan relación alguna con la actividad profesional. La jurisprudencia no ha sido particularmente generosa en la apreciación de esa prueba en contrario, de modo que acontecimientos ciertamente fortuitos han merecido la misma tutela que accidentes provocados estrictamente por el trabajo. Esa es, en verdad, la voluntad del legislador, como demuestra la configuración legal de la relación de causalidad, que

de riesgos de trabajo, característico del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. En contraste, el ordenamiento jurídico nicaragüense no ha positivizado dicha presunción, lo que plantea desafíos interpretativos y probatorios en casos donde la relación de causalidad no es inmediatamente verificable, limitando potencialmente el acceso del trabajador a las prestaciones derivadas del sistema de protección social frente a riesgos laborales.

La doctrina especializada coincide en que toda definición de accidente de trabajo⁹, exige la concurrencia de tres elementos fundamentales: un elemento objetivo, constituido por la existencia de una lesión corporal; un elemento subjetivo, referido a la condición de trabajador por cuenta ajena; y un elemento causal, que implica la conexión directa entre el trabajo ejecutado y el daño sufrido.

En cuanto al elemento objetivo, se considera cumplido cuando existe una alteración en la integridad física, psíquica o funcional del trabajador, susceptible de producir una incapacidad temporal o permanente, o incluso la muerte. Esta lesión puede tener carácter interno o externo, ser visible o no, y presentarse con diferentes grados de intensidad. Desde el punto de vista técnico, suele distinguirse entre la fuerza lesiva, entendida como el agente externo que desencadena el daño, y la lesión corporal, que constituye el menoscabo concreto de la salud del trabajador y afecta su capacidad laboral. Cabe destacar que, si bien muchas normativas enfatizan el carácter súbito, violento o imprevisto del suceso, la doctrina moderna admite que la fuerza lesiva también puede manifestarse de forma progresiva o acumulativa, como ocurre en casos de patologías laborales de desarrollo lento o por exposición continua a factores de riesgo, por lo que, la calificación del accidente de trabajo no se restringe

concorre cuando el accidente se produzca tanto «por consecuencia» como «con ocasión» del trabajo, signo absolutamente inequívoco de la apuesta por un concepto extenso».

⁹ DÁVALOS, J., *op. cit.* pág. 401, señala como elementos necesarios para la configuración de un riesgo de trabajo, «a) Que el trabajador sufra una lesión; b) Que le origine en forma directa la muerte o una perturbación permanente o temporal; c) Que dicha lesión se coaxione [*sic*] durante o en ejercicio o con motivo de su trabajo, o d) Que el accidente se produzca al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar de trabajo y de éste a aquél. De manera que si sólo se demuestran los dos primeros elementos es de estimarse que no se configura el riesgo de trabajo».

únicamente a eventos instantáneos, sino que también comprende aquellos cuya etiología es gradual pero causalmente atribuible a la ejecución del trabajo¹⁰.

El elemento subjetivo establece que únicamente el trabajador por cuenta ajena puede acceder a las prestaciones derivadas de los accidentes de trabajo¹¹. En el derecho positivo nicaragüense, esta condición se delimita conforme el artículo 6 de la Ley 185/1996¹², que define al trabajador como aquella persona natural que, mediante vínculo verbal o escrito, individual o colectivo, expreso o presunto, temporal o permanente, presta servicios o ejecuta una obra material o intelectual a favor de un empleador, sea este una persona natural o jurídica; prestación que se realiza bajo dirección y subordinación, ejercida de forma directa o delegada, configurando así la relación de trabajo que constituye el presupuesto esencial para la protección en materia de riesgos.

En cuanto al elemento causal, la caracterización del accidente de trabajo exige la existencia de una conexión entre la lesión sufrida y el trabajo ejecutado. Para su adecuada delimitación, es preciso distinguir entre conceptualizaciones estrictas y flexibles del nexo de causalidad¹³. En general, los ordenamientos jurídicos adoptan una

¹⁰ SÁNCHEZ PÉREZ, J., *op. cit.* págs. 180-181, «Debe destacarse, a estos efectos, que el término «*lesión*» designa no solo al hecho o acto que desencadena el daño corporal sino al propio daño corporal producido por tal suceso, ambivalencia que conlleva a una situación de ambigüedad y consecuente inseguridad jurídica. La lesión constitutiva de accidente es la acción súbita y violenta de un agente exterior sobre el cuerpo humano. Además, también es calificada como lesión corporal el daño que proviene de determinadas enfermedades como procesos de actuación interna, súbita o lenta, que se produzcan o tengan su origen en el trabajo».

¹¹ *Ibid.* pág. 189, «no puede adquirir los mismos perfiles y alcance que en los trabajadores por cuenta ajena, dada su diferente relación con el trabajo, con el tiempo y lugar en que se lleva a cabo la falta de inserción en una organización de trabajo ajena y la inexistencia de deuda de seguridad empresarial con la normativa de prevención de riesgos laborales».

¹² de 05 de septiembre, Código del Trabajo (La Gaceta Diario Oficial núm. 205 del 30 de octubre de 1996).

¹³ HUMERES NOGUER, H., *op. cit.* pág. 173, «Dijimos que *con ocasión* es una relación con un hecho conexo con el trabajo o más o menos útil a su ejecución. Para precisar tal concepto se distingue entonces entre *causa extrínseca o mediata* y *causa intrínseca o inmediata*, y se dice que la lesión será accidente siempre y cuando haya relación entre la causa extrínseca del accidente y el trabajo que debía ejecutar la víctima, aun cuando la causa intrínseca no diga relación con el trabajo. Como ejemplo clásico de tal

definición amplia que integra ambas perspectivas; por un lado, se identifica el criterio estricto del nexo «a consecuencia de», en el cual la lesión constituye un efecto directo e inmediato del trabajo realizado, como sucede en casos de caídas, golpes, quemaduras u otros eventos ocurridos durante la ejecución de las labores. Por otro lado, se admite un criterio más relajado, bajo la expresión «con ocasión de», que no exige que el trabajo sea la causa determinante del accidente, sino que basta la existencia de una causalidad indirecta o mediata relacionada con el contexto laboral. Ambos supuestos —a consecuencia de y con ocasión de— cumplen la función de establecer el vínculo causal entre el daño y la actividad laboral, diferenciándose únicamente en la intensidad del nexo exigido: el primero requiere una relación directa e inmediata, mientras que el segundo admite una conexión indirecta pero relevante desde el punto de vista jurídico para reconocer la protección derivada de los riesgos de trabajo.

Cuando el nexo causal entre el accidente y el trabajo realizado presenta un carácter indirecto o mediato, es preciso considerar que el trabajo no constituye la causa directa del daño, pero sí un factor necesario para su producción o para la magnitud de sus consecuencias. Bajo este enfoque, la valoración jurídica debe atender a sí, en ausencia de la ejecución de la tarea laboral, el accidente no se habría producido o, al menos, sus efectos habrían sido significativamente menores. Así, aunque no exista una causalidad estrictamente directa, la conexión funcional con el trabajo resulta indispensable para atribuir la contingencia al ámbito de los riesgos profesionales. No obstante, la ruptura del nexo causal se configura cuando se demuestra, con plena certeza, la existencia de una causa ajena, suficiente y excluyente de la relación laboral, que explique de manera autónoma el origen del daño, desplazando la responsabilidad propia del trabajo y eliminando su cobertura.

situación se cita el caso del supervisor lesionado por un trabajador fuera del local y de la jornada de trabajo, el que había sido reprendido por aquel por la ejecución de su faena. En tal caso, la causa inmediata de la lesión la constituyen los golpes propinados por el subalterno fuera del trabajo y sin relación con él, pero la causa mediata o extrínseca dice relación con el trabajo, porque está constituida por la reprensión del capataz al trabajador, ya que sin ella no habría existido la reacción que provocó la agresión, y así tal caso se califica de accidente de trabajo».

La determinación del nexo causal entre el trabajo y la lesión sufrida no puede abordarse mediante esquemas rígidos, sino que exige un análisis casuístico atento a las circunstancias particulares de cada evento¹⁴. Si bien la doctrina y la legislación procuran ofrecer criterios orientadores para identificar esta relación, su aplicación práctica presenta dificultades, dado que los accidentes de trabajo configuran una realidad dinámica y heterogénea que resiste la generalización normativa. Por ello, el examen individualizado de cada caso se vuelve indispensable para valorar, a la luz de los hechos concretos, la existencia o no de un vínculo causal suficiente entre la actividad laboral desarrollada y el daño experimentado, asegurando así una calificación jurídica ajustada a los principios de protección y justicia material que rigen el Derecho del Trabajo.

En Nicaragua, se ha contado con las siguientes definiciones de accidente de trabajo:

Ley	Definición
Ley de Accidentes de Trabajo ¹⁵	Para los efectos de la presente ley entiéndase por accidente toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena.
Código del Trabajo ¹⁶	Accidente de Trabajo es la muerte, toda lesión o perturbación física, psíquica o funcional, permanente o transitoria, inmediata

¹⁴ PÉREZ PÉREZ, E., "La doctrina de la "ocasionalidad relevante" en la jurisprudencia española", *Tripalium, Justicia Social y Trabajo Decente*, vol. 5, núm. 2, 2023, pág. 121, «...vamos a analizar ahora la doctrina de la "ocasionalidad relevante". En ella, la relación de causalidad entre la lesión y el trabajo no es directa, sino mediata e indirecta, ya que, si bien el trabajo desempeñado no está propiamente en el origen del siniestro, sin él, el accidente no se habría producido o no habría tenido el mismo alcance. Se trata de una configuración amplia del nexo causal entre la lesión y el trabajo, que se caracteriza por la concurrencia de dos elementos, uno positivo y otro negativo. El elemento o circunstancia positiva es que, o bien el trabajo, o bien las actividades propias e inherentes al mismo son la condición sin la que el siniestro no se hubiera producido. El elemento negativo es que las circunstancias que han determinado la producción o el acaecimiento del siniestro no son propias o inherentes al trabajo desarrollado».

¹⁵ Ley de Accidentes del Trabajo, de 13 de mayo (La Gaceta Diario Oficial núms. 114, 115 y 116 de 26, 27 y 28 de mayo de 1930).

¹⁶ de 12 de enero, Código del Trabajo (La Gaceta Diario Oficial núm. 23 de 01 de febrero de 1945).

	o posterior, producida por la acción repentina de una causa exterior sobrevenida por el hecho o en ocasión del trabajo, o por el caso fortuito o fuerza mayor inherente a él.
Ley de Seguridad Social ¹⁷	Accidente de Trabajo es la muerte o toda lesión orgánica o perturbación funcional, permanente o transitoria, inmediata o posterior, producida por la acción repentina de una causa externa sobrevenida por el hecho o en ocasión del trabajo, o por caso fortuito o fuerza mayor inherente a él.
Ley 185/1996	Accidente de trabajo es el suceso eventual o acción que involuntariamente, con ocasión o a consecuencia del trabajo, resulte la muerte del trabajador o le produce una lesión orgánica o perturbación funcional de carácter permanente o transitorio.
Fuente: elaboración propia.	

Desde 1945 hasta las definiciones en vigor, resulta notable la práctica inmutabilidad que ha caracterizado la conceptualización del accidente de trabajo en el ordenamiento jurídico nicaragüense. En un Derecho Social tradicionalmente sometido a reformas y adaptaciones constantes, la estabilidad de esta definición — que integra de manera coherente los elementos objetivo, subjetivo y causal— constituye una excepción destacable. Esta característica de longevidad¹⁸, de acuerdo con Sánchez Pérez deja en evidencia el acierto del legislador de ofrecer una fórmula

¹⁷ de 11 de febrero, Reglamento General a Ley de Seguridad Social (La Gaceta Diario Oficial núm. 34 de 22 de febrero de 2022).

¹⁸ ASQUERINO LAMPARERO, M. J. *op. cit.*, pág. 180, «El Derecho es permeable a los cambios, el Derecho muta constantemente. La norma trata (con mayor o menor éxito) de adaptarse a la sociedad y resolver los problemas que a los ciudadanos se nos puedan presentar en los diferentes ámbitos de la realidad. A nuevos problemas, nuevas normas. Y, en medio de todo este caos normativo, de encontrarnos una y otra vez con multitud de normas coyunturales (algunas de ellas desde su propia concepción) nos llama poderosamente la atención comprobar que, excepcionalmente existen instituciones que han permanecido incólumes, resistiendo a los embates que nos ha traído el siglo XX y lo que llevamos del XXI. Esto es precisamente lo que ha ocurrido con la configuración jurídica del accidente de trabajo».

flexible que permite afrontar el paso del tiempo¹⁹, consecuencia de que esta definición no es fruto de una iniciativa impremeditada, sino el resultado de un amplio debate de los países industrializados a finales del siglo XIX.

2.1. La expansión doctrinal y normativa del concepto de accidente de trabajo

Los tres elementos básicos que componen el concepto de accidente de trabajo: la lesión corporal, el trabajo a cuenta ajena y la relación de causalidad entre trabajo realizado y accidente acaecido, poseen la elasticidad suficiente que les permite la apertura de la consideración como accidentes de trabajo a nuevos supuestos, es así que tanto la seguridad social, como el ordenamiento jurídico laboral, amplían su campo material a nuevos supuestos que aparentemente rompen el requisito por excelencia de todo accidente laboral²⁰, la relación directa de causa a efecto entre trabajo y lesión.

La flexibilización del requisito clásico de causalidad directa entre el trabajo y la lesión encuentra su fundamento en la decisión acertada del legislador de adoptar una definición amplia del accidente de trabajo²¹, incorporando expresamente el término «con ocasión» del mismo. Esta inclusión permite reconocer como accidentes laborales no solo aquellos sucesos que derivan de manera inmediata y directa de la

¹⁹ SÁNCHEZ PÉREZ, J., *op. cit.* pág. 166.

²⁰ GARCÍA MURCIA, J., *op. cit.* pág. 48, «¿Por qué se produce la expansión? ¿Cuáles son las razones de este proceso?, es evidente que son múltiples las razones que conllevan a este avance en la protección de las contingencias, no obstante, la razón más determinante es la social, pues resulta evidente que la finalidad es ampliar el campo de protección de quienes viven de su trabajo, materializándose la protección en una manifestación más de principio de tutela que ha servido de inspiración a la legislación laboral y social».

²¹ SÁNCHEZ PÉREZ, J., *op. cit.* pág. 214, «La noción de accidente de trabajo se ha ampliado progresivamente desde su inicial regulación y, junto a ella, de forma paralela se ha producido una interpretación extensiva del accidente de trabajo, amparando la posibilidad de aplicar de forma favorable al trabajador la calificación de la contingencia en determinados supuestos en que no se ha podido descartar la vinculación de lesión y trabajo. A estos efectos, el desbordamiento de la noción clásica del concepto de accidente de trabajo alcanza un grado tan pronunciado que, por parte de un sector de la doctrina, se plantea la interrogante acerca de si estamos realmente ante un fenómeno de la misma naturaleza que el accidente de trabajo o bien ante algo radicalmente distinto».

ejecución de las tareas encomendadas, sino también aquellos que, sin ser consecuencia estricta del trabajo, guardan con él una conexión funcional suficiente; otorgándose de esta manera, cobertura a una gama más amplia de eventos derivados del desarrollo normal y habitual de la actividad laboral.

Desde esta perspectiva, diversos supuestos pueden ser calificados como accidentes de trabajo, aun cuando no medie una relación causal directa e inmediata con la actividad estrictamente ejecutada por el trabajador. Así, pueden ser reconocidos como tales:

1. Los accidentes *in itinere*.
2. Los ocurridos en la ejecución de tareas distintas a las contratadas, siempre que el trabajador las realice por orden del empleador o espontáneamente en interés del buen funcionamiento de la empresa.
3. Los accidentes acontecidos durante actos de salvamento u otras actuaciones análogas, cuando exista conexión con el trabajo.
4. Las enfermedades no profesionales que contraiga el trabajador con motivo de la realización de su trabajo, siempre que se pruebe que la enfermedad tuvo como causa exclusiva la ejecución del mismo.
5. El agravamiento de enfermedades o de condiciones preexistentes que se agraven como consecuencia de la lesión constitutiva del accidente.
6. Las consecuencias del accidente que resulten modificadas en su naturaleza, duración, gravedad o terminación por enfermedades intercurrentes que, constituyan complicaciones derivadas del proceso patológico determinado por el accidente mismo o tengan su origen en afecciones adquiridas en el nuevo medio en el que se haya situado el paciente para su curación.
7. Los accidentes sufridos por el trabajador con ocasión o como consecuencia del desempeño de cargos electivos de carácter sindical, así como los ocurridos al ir o al volver del lugar en que se ejercitan funciones propias de dichos cargos.

2.1.1. Accidente *in itinere*: elementos jurídicos y delimitación interpretativa

El supuesto en el que por excelencia se flexibiliza el nexo de causalidad es el denominado accidente *in itinere*, también conocido como accidente de trayecto,

accidente laboral en el camino, accidente itinerario o accidente laboral en ruta. Este tipo de accidente, cada vez más frecuente debido al aumento de los desplazamientos entre el domicilio y el centro de trabajo²², especialmente mediante el uso de vehículos automotores, constituye una manifestación clara de la interpretación extensiva del concepto de accidente de trabajo.

La protección del accidente *in itinere* encuentra su fundamento en la elasticidad propia de la definición amplia de accidente de trabajo, que admite tanto un nexo causal directo —a consecuencia del trabajo— como uno indirecto —con ocasión del mismo—. Esta flexibilidad conceptual permite extender la cobertura jurídica a las lesiones que sufra el trabajador durante los desplazamientos entre su domicilio habitual y el lugar de prestación de servicios, en la medida en que dichos traslados se integran funcionalmente en el desarrollo de la relación laboral, constituyendo un riesgo inherente al cumplimiento de la obligación de asistir al trabajo²³; considerándose como accidente *in itinere* aquél que se produce a través del desplazamiento como acto necesario para la ejecución de la prestación laboral, pues sin trabajo no habría desplazamiento y sin desplazamiento no habría accidente, ya que el accidente no se hubiera producido de no haber ido a trabajar. No obstante, la delimitación de la protección en materia de accidentes *in itinere* no ha sido uniforme ni sencilla en los distintos ordenamientos jurídicos.

²² *Ibid.* pág. 223, «En estos trayectos se genera un riesgo cuya relación causal con el trabajo es indirecta, toda vez que el tráfico es un riesgo al que generalmente se expone gran parte de la población pero no es propio de la actividad laboral. Se conforma así como laboral una parte importante de la alta siniestralidad que ocasiona el fenómeno de los accidentes de tráfico...Se trata, pues, de un accidente de trabajo impropio al derivar de circunstancias concurrentes en la actividad laboral, como son las correspondientes al desplazamiento que debe realizar el trabajador para realizar la prestación de servicios».

²³ *Ibid.* pág. 216, «La doctrina pronto empieza a fraguar el esquema protector del accidente ocurrido en el trayecto al trabajo, estimando que «*la actividad del obrero no se manifiesta sólo en las operaciones funcionales propiamente dichas, sino que también comprenden una serie de actos anteriores o preparatorios a la duración de la jornada laborable, y todos ellos deben estar incluidos en la órbita del trabajo siempre que exista nexo entre éste y aquéllos*», añadiendo que «*el trabajo, como motivación del daño, comprenderá, por tanto el momento anterior a la manifestación de la actividad funcional (preparatorio), el acto de ejecución y el subsiguiente, siempre que el primero y el último tengan influencia en el trabajo propiamente dicho*».

Mientras algunos sistemas reconocen la indemnización por cualquier accidente sufrido en el trayecto habitual de ida o regreso al trabajo, independientemente del medio de transporte utilizado, otros introducen restricciones relevantes. Así, ciertas legislaciones excluyen de cobertura los accidentes ocurridos cuando el trabajador interrumpe voluntariamente el trayecto o se desvía del mismo por motivos personales ajenos a la relación laboral. En otros casos, se impone al trabajador la carga de acreditar que el riesgo al que se expuso durante el desplazamiento estaba directamente relacionado con exigencias inherentes al cumplimiento de su actividad laboral. Esta diversidad de enfoques pone de relieve la necesidad de un análisis casuístico riguroso en cada supuesto concreto para determinar la procedencia o no de la protección jurídica.

La calificación de un accidente como *in itinere* plantea dificultades importantes²⁴, derivadas en gran medida de la falta de una definición precisa por parte del legislador. No puede limitarse la conceptualización del accidente de trayecto exclusivamente al desplazamiento entre el domicilio y el lugar de trabajo, ya que también pueden presentarse accidentes en otros desplazamientos funcionalmente relacionados con la actividad laboral, como aquellos ocurridos al trasladarse para la alimentación o para el cumplimiento de tareas conexas. La delimitación de la protección exige un análisis minucioso de factores como el trayecto recorrido²⁵, el tiempo empleado y la finalidad del desplazamiento, para evaluar si existió una desviación significativa que pueda romper el nexo de causalidad y excluir la consideración de laboralidad del riesgo. En

²⁴ KAHALE CARRILLO, D. T., "Algunas consideraciones sobre el accidente de trabajo "in itinere", *Revista Universitaria De Ciencias Del Trabajo*, núm. 8, 2007, pág. 9, «no es nada fácil establecer generalizaciones o pautas válidas para los diferentes supuestos, ya que la adopción de cada solución concreta depende principalmente de las circunstancias, datos y elementos que en cada caso específico concurren».

²⁵ GONZÁLEZ DÍAZ, F. A. y FERNÁNDEZ COLLADOS, M. B. "Accidentes laborales de tráfico: nuevos retos en la prevención de riesgos laborales", en Asociación Española de Salud y Seguridad Social, *Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Experiencias y desafíos de una protección social centenaria. Tomo II*, Murcia, Laborum, 2020, pág. 426, «esta materia es muy difícil establecer generalizaciones o pautas válidas para los diferentes supuestos ya que la adopción de cada solución concreta depende fundamentalmente de las circunstancias datos y elementos que en cada caso específico concurren, de manera que cualquier disparidad en las circunstancias en las que se produce el accidente puede justificar un diferente pronunciamiento».

este contexto, resulta esencial que, al momento de calificar jurídicamente un accidente como *in itinere*²⁶, se verifique:

1. Elemento subjetivo, consistente en la condición de trabajador por cuenta ajena de la persona accidentada; de modo que, si el afectado no ostenta dicha condición —generalmente— queda excluida la aplicación del régimen de protección de riesgos profesionales²⁷.
2. Elemento objetivo, referido a la existencia de una lesión corporal. En el contexto de este tipo de accidentes, las lesiones pueden presentar una considerable variabilidad, dado que suelen concurrir factores como la conducta culposa del propio trabajador, la intervención de terceros o la acción de agentes fortuitos. Para que la lesión sea reconocida como de origen laboral, resulta indispensable establecer una relación de causalidad suficiente entre el trayecto realizado — en cumplimiento de la obligación de asistir o regresar del trabajo— y el daño sufrido. Esta exigencia implica valorar, de forma casuística, si el accidente se inserta funcionalmente en el desplazamiento necesario para el desempeño de la actividad laboral, descartando aquellas situaciones en las que la ruptura del trayecto habitual, por motivos ajenos al trabajo, elimine el nexo causal requerido.

²⁶ GORELLI HERNÁNDEZ, J., *et. al. op. cit.* pág. 63, «Concepto que ha dado lugar a una amplia casuística jurisprudencial y en el que se debe tener en cuenta: – El domicilio del trabajador ha de ser habitual, aunque éste se ha interpretado *in extenso*, incluyendo no sólo el legal, sino también el real o incluso el familiar o el de vacaciones, puesto que lo trascendente es que el desplazamiento sea por motivos de trabajo, siendo el punto de destino o de partida el lugar de trabajo. – El medio de transporte utilizado para desplazarse ha de ser el normal o idóneo, entendido como aquel que no aumente innecesariamente el riesgo durante el desplazamiento. – El trayecto seguido debe ser el adecuado, que no tiene por qué ser siempre el mismo ni tampoco el más corto, pudiendo elegirlo libremente el trabajador atendiendo a las circunstancias que se presenten en cada momento. – El tiempo invertido en el desplazamiento debe ser el normal, sin interrupciones injustificadas que corten el nexo de causalidad, lo que, a su vez, genera valoraciones contradictorias en relación con la duración y el motivo de la interrupción».

²⁷ SÁNCHEZ PÉREZ, J., *op. cit.* pág. 224, «Tampoco existirá accidente de trabajo en la medida en que aún no exista relación laboral, en el supuesto en que el trabajador inicia un viaje para trasladarse al lugar de la futura prestación de servicios o cuando efectúa el viaje para intentar la contratación que no se consuma».

3. El nexo causal, el que, a diferencia del accidente ocurrido directamente en el lugar de trabajo, no se manifiesta de manera inmediata, sino que presenta un carácter mediato o remoto. En este contexto, el trabajo no constituye la causa directa del accidente; lo que genera el riesgo es la necesidad de desplazamiento impuesta por la obligación laboral. Es precisamente esta exigencia de movilidad —como acto imprescindible para la ejecución del contrato de trabajo— la que justifica la extensión de la protección; por ello, resulta fundamental verificar que el trayecto realizado guarde una conexión funcional adecuada con la actividad laboral, de modo que la lesión sufrida pueda ser razonablemente atribuida al cumplimiento de las obligaciones laborales, aunque no derive de un acto de prestación directa de servicios.
4. El elemento teleológico, el cual resulta fundamental para delimitar su protección jurídica. Este elemento se refiere al motivo o finalidad principal del desplazamiento, debiendo ser exclusivamente el traslado del trabajador desde su domicilio al centro de trabajo o viceversa. La finalidad laboral del trayecto debe ser directa y predominante; de manera que, si el desplazamiento obedece a fines personales, ajenos a la relación laboral, se rompe el nexo causal necesario para reconocer la cobertura del accidente²⁸. La existencia de interrupciones voluntarias, arbitrarias o injustificadas —motivadas por conveniencias particulares del trabajador— constituye causa suficiente para excluir la consideración del accidente como laboral. Por tanto, es esencial que el desplazamiento se realice de manera continua y razonable, sin desvíos significativos que alteren la conexión funcional entre el lugar de trabajo y el domicilio, asegurando así que la protección otorgada conserve su fundamento estrictamente en el cumplimiento de la obligación laboral.

²⁸ *Ibid.* pág. 232, «Cabría entender que se produce la ruptura del nexo causal, en el desvío del trayecto ordinario o en la parada, en los supuestos en que obedezcan a conveniencias personales del sujeto, cuando resulten arbitrarias, injustificadas o revelen un ánimo del trabajador de dar al desplazamiento un fin distinto del de dirigirse a su domicilio o centro de trabajo. Lo verdaderamente importante, en definitiva, es que el viaje no pierda su justificación profesional y sea ajeno a motivos privados o extralaborales que rompan el nexo causal entre las lesiones y el trabajo prestado por cuenta ajena».

5. El elemento cronológico exige que el accidente debe producirse dentro de un lapso temporal prudente y razonablemente inmediato respecto a las horas habituales de entrada o salida del trabajo²⁹. Este intervalo debe corresponder al tiempo que, en condiciones normales, se emplearía en el trayecto entre el domicilio y el centro de labores. Para su valoración, deben considerarse factores como la distancia a recorrer, el medio de transporte utilizado y las circunstancias particulares del desplazamiento. No toda desviación temporal rompe automáticamente el nexo causal: sólo una pausa prolongada, injustificada o motivada por intereses ajenos a la relación laboral podría excluir la protección; por lo que, la aplicación de este elemento debe realizarse de manera flexible y casuística, entendiendo que pequeñas demoras, inherentes al tráfico, a paradas breves o a circunstancias ordinarias, no desvirtúan, por sí mismas, el carácter laboral del accidente.
6. El elemento mecánico hace referencia al medio utilizado para realizar el desplazamiento entre el domicilio y el lugar de trabajo³⁰. Este debe ser un medio de transporte habitual³¹, entendido como aquel empleado de forma normal y razonable en función de las circunstancias del trabajador y del trayecto a recorrer. No se exige que el trabajador utilice siempre el mismo medio de transporte, pero sí que el modo elegido no implique un riesgo grave

²⁹ RUANO ALBERTO, S., "El accidente in itinere: una regulación pendiente de precisar", en Asociación Española de Salud y Seguridad Social, *Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Experiencias y desafíos de una protección social centenaria. Tomo I*, Murcia, Laborum, 2020, pág. 522, «Como se puede observar, en la propia definición del factor cronológico no dejan de existir conceptos indeterminados: "tiempo prudencial", "desviaciones temporales que no sean normales", motivaciones de "interés particular", etc., lo que no hace sino dificultar, al igual que en los demás elementos que lo configuran, su propia calificación como tal. Estos conceptos indeterminados permiten cuestionarse, por ejemplo, por el tiempo que debe considerarse como "prudencial": diez, quince, treinta minutos: o por aquello que se puede considerar "normal" en las desviaciones, etc».

³⁰ SÁNCHEZ PÉREZ, J., *op. cit.* pág. 236, «En realidad este elemento constituye un requisito que podría quedar incluido dentro del elemento topográfico al comprender éste lo que el itinerario habitual significa, incluido no sólo el trayecto sino el medio y la forma en que se realiza».

³¹ *Ibid.* pág. 238, «el transporte en motocicleta por una vía sin asfaltar cuando existe un medio de transporte facilitado por la empresa, o cruzar un río a nado si el trayecto se hacía normalmente a través de puentes o barca existentes».

e inminente para su integridad física que pudiera excluir la protección jurídica. Lo relevante es que el desplazamiento se efectúe de manera regular y que el medio de transporte sea adecuado al trayecto, sin que su utilización excepcional, imprudente o notoriamente peligrosa rompa el nexo de causalidad necesario para reconocer el carácter laboral del accidente.

7. El elemento geográfico implica que el desplazamiento realizado por el trabajador debe efectuarse dentro del trayecto normal y habitual que conecta su domicilio con el lugar de trabajo. Este recorrido debe ser idóneo³², es decir, razonablemente usual o habitual, aunque no necesariamente el más corto en términos de distancia. Se admite, en ciertos casos, la existencia de desvíos mínimos o razonables, siempre que no alteren de manera sustancial la conexión funcional entre el trabajo y el desplazamiento³³. En cambio, si el trabajador opta por un trayecto extraordinario, inusual o manifiestamente impropio —sin justificación relacionada con el cumplimiento de la actividad laboral—, se considera rota la conexión causal necesaria para reconocer el carácter laboral del accidente.

Los elementos analizados³⁴, han sido acogidos en la práctica judicial nicaragüense, tal como se evidencia en la Sentencia 295/2019 del Tribunal Nacional Laboral de Apelación, el que estableció que, «para calificar un accidente como laboral *in itinere*, deben existir simultánea la consecuencia de las siguientes circunstancias: "...que la

³² *Ibid.* pág. 240, «alguna desviación para verificar alguna compra o cualquier otra diligencia, sin que esto signifique necesariamente, que no se haya dirigido a su domicilio».

³³ RUANO ALBERTO, S., *op. cit.* pág. 158, «considerándose como habitual el domicilio, incluso, de la época de vacaciones, o el de la residencia habitual de fin de semana, argumentando que la evolución en la formas de transporte y en las costumbres sociales hace que se amplíe la noción de domicilio, incluyendo lugares de residencia distintos de la residencia principal del trabajador; si bien, esta ampliación debe operar a partir de criterios de normalidad, dentro de los que se produce una conexión también normal entre el desplazamiento y el trabajo».

³⁴ GINÈS I FABRELLAS, A., (coord.), *Teletrabajo. Estudio jurídico desde la perspectiva de la seguridad y salud laboral*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pág. 130, «Cuando concurren los cuatro elementos indicados...se entiende que el desplazamiento que ha causado la lesión es motivado por el trabajo y, por tanto, existe el necesario nexo de causalidad entre el accidente y el trabajo propio del accidente *in itinere*. Por el contrario, la ausencia de algunos de dichos elementos impide la calificación de la contingencia como profesional, por cuando no existe nexo de causalidad entre lesión y el trabajo».

finalidad principal y directa del viaje esté determinada por el trabajo (elemento teleológico);...que se produzca en el trayecto habitual y normal que debe recorrerse desde el domicilio al lugar de trabajo o viceversa (elemento geográfico);...que el accidente se produzca dentro del tiempo prudencial que normalmente se invierte en el trayecto (elemento cronológico);...o, lo que es igual, que el recorrido no se vea alterado por desviaciones o alteraciones temporales que no sean normales y obedezcan a motivos de interés particular de tal índole que rompan el nexo causal con la ida o la vuelta del trabajo;...que el trayecto se realice con medio normal de transporte (elemento de idoneidad [*sic*] del medio)..." Criterios estos que a este Tribunal nos parecen correctos»³⁵.

La calificación e interpretación jurídica de los accidentes in itinere, como señala Sánchez Pérez³⁶, no puede concebirse como una cuestión rígida o estática, sino como un proceso flexible y evolutivo, que debe adaptarse a las transformaciones constantes de la realidad social y laboral. Factores como los cambios en los hábitos de desplazamiento, la evolución tecnológica que introduce nuevos medios de transporte, y el surgimiento de modalidades laborales sin centro de trabajo fijo — propias de las nuevas economías digitales—, obligan a revisar y actualizar los criterios tradicionales de delimitación del accidente de trayecto. Por ello, la práctica judicial está llamada a adoptar una interpretación dinámica, abierta a la evolución de las condiciones sociales y laborales, garantizando así una protección adecuada y efectiva frente a riesgos que, aunque emergentes, guardan una conexión funcional con el cumplimiento de las obligaciones laborales³⁷.

2.1.2. El accidente en misión: fundamentos y alcance protector

³⁵ Tribunal Nacional Laboral de Apelación de Nicaragua, Sentencia No. 295/2019 de 25 de abril.

³⁶ SÁNCHEZ PÉREZ, J. *op. cit.*, pág. 220.

³⁷ SEMPERE NAVARRO, A. V., "Los confines del accidente laboral mediando desplazamiento", *Revista De Derecho De La Seguridad Social. Laborum*, núm. Extraordinario, 2021, pág. 73, «Cuestionar esta calificación no equivale a rechazar la protección sino a orientarla hacia la propia de las contingencias comunes, pues sólo en sentido muy amplio podría detectarse en tales casos un nexo de causalidad estricto entre actividad laboral y siniestro. Si el accidente común ya está protegido (sin necesidad de período de carencia específico), si la situación necesidad resultante es la misma que caso de que el accidente fuera considerado como común, es inevitable formularse ciertas preguntas».

La figura del accidente en misión constituye una manifestación particular del accidente de trabajo, en la que el desplazamiento del trabajador no obedece al trayecto habitual entre su domicilio y el centro laboral, sino al cumplimiento de una actividad concreta encomendada por el empleador fuera del lugar ordinario de prestación de servicios. A diferencia del accidente *in itinere* —donde el nexo causal se flexibiliza por tratarse de un desplazamiento necesario para acudir al trabajo—, en el accidente en misión el vínculo entre el evento lesivo y la relación laboral se presenta de forma directa e inmediata. Sánchez Pérez precisa que³⁸, los accidentes sufridos durante un viaje de servicio no deben confundirse con los accidentes *in itinere*, ya que el trabajador se encuentra ejecutando tareas propias del encargo profesional durante todo el trayecto. Por tanto, la protección jurídica se extiende a todo el itinerario relacionado funcionalmente con la misión encomendada, incluso en aquellos momentos en los que el trabajador se halle fuera del centro habitual de trabajo, siempre que no medien interrupciones o actos ajenos a la finalidad laboral del desplazamiento.

La calificación de un suceso como accidente en misión requiere, en primer término, identificar la existencia de un elemento locativo, el cual se materializa en el desplazamiento del trabajador fuera de su centro habitual de trabajo, con el fin de ejecutar una actividad directamente vinculada al cumplimiento de una orden. Tal como sostiene Pinillas³⁹, «será lugar de trabajo aquel en el que el trabajador desempeña la misión encomendada, o incluso el vehículo o medio de transporte utilizado mientras dura el desplazamiento». De este modo, el ámbito espacial de la protección laboral se expande, de forma que el entorno habitual de prestación de servicios se sustituye, temporalmente, por cualquier lugar donde el trabajador lleve a cabo tareas inherentes a su función. Esta extensión del *locus* del accidente tiene como finalidad reconocer el carácter laboral de aquellos eventos lesivos ocurridos durante el cumplimiento efectivo de la misión, sin que resulte exigible que el accidente se produzca en instalaciones fijas o predeterminadas por la empresa.

³⁸ SÁNCHEZ PÉREZ, J., *op. cit.* pág. 268.

³⁹ PINILLAS CARRO, P., “El accidente de trabajo *in itinere*”, Trabajo de Fin de Máster en Gestión de Personal y Práctica Laboral, Universidad de León, León, España, 2014, pág. 34.

El segundo criterio relevante es el elemento causal, el cual exige que el desplazamiento efectuado por el trabajador esté directamente motivado por la ejecución de una orden o instrucción del empleador, en el marco de una relación de trabajo vigente. No se trata, por tanto, de cualquier traslado fuera del centro habitual, sino de uno que responde a una necesidad objetiva de servicio o a una tarea específica asignada por la empresa, ya sea dentro del ámbito habitual de funciones o en el desempeño de tareas extraordinarias compatibles con su vínculo laboral. En este contexto, la causa del desplazamiento debe ser inequívocamente laboral, lo que implica que cualquier interrupción voluntaria o desvío con fines personales puede quebrar el nexo causal necesario para calificar el evento como accidente de trabajo; De este modo, la motivación funcional del desplazamiento se erige como un elemento esencial para delimitar la cobertura de la contingencia.

El tercer elemento que incide en la calificación del accidente en misión es el elemento temporal, el cual hace referencia a la necesidad de que el evento dañoso ocurra dentro del período en que el trabajador se encuentra efectivamente cumpliendo la misión encomendada, ya sea durante el desarrollo de la actividad laboral propiamente dicha, o durante los desplazamientos inherentes a su ejecución. Este criterio temporal impone una delimitación cronológica clara: el accidente debe producirse en un momento funcionalmente conectado con la finalidad de la misión, quedando excluidos aquellos lapsos en los que el trabajador se desvincula voluntariamente de dicha finalidad. En consecuencia, la protección no se extiende a todos los momentos en los que el trabajador se encuentra fuera del centro habitual, sino únicamente a aquellos que integran, de manera directa o accesoria, la ejecución temporal de la labor asignada. La identificación precisa del momento del siniestro permite evaluar si el mismo puede ser subsumido en el ámbito de riesgo de trabajo amparado por el ordenamiento jurídico laboral⁴⁰.

⁴⁰ SÁNCHEZ PÉREZ, J., *op. cit.* pág. 272, «no todo lo que sucede durante la misión tiene conexión necesaria con el trabajo ni es propiamente desplazamiento, ni tampoco realización de actividad laboral, por cuyo motivo los períodos de tiempo ajenos a la prestación de servicios (el descanso y las actividades de carácter privado o personal) quedarán fuera de la calificación de accidente de trabajo. De este modo ya no puede considerarse correcto el criterio que sostiene que durante todo el desarrollo de la misión

El reconocimiento del accidente en misión dentro del marco jurídico nicaragüense se encuentra expresamente previsto en el artículo 110b), de la Ley 185/1996, el cual dispone que se considera accidente de trabajo «el que ocurre al trabajador al ejecutar órdenes o prestar servicios bajo la autoridad del empleador, dentro o fuera del lugar de trabajo y hora de trabajo». Esta disposición normativa acoge de forma explícita la posibilidad de que el siniestro se produzca fuera del espacio y del tiempo ordinario de la prestación laboral, siempre que exista un vínculo funcional con la actividad ordenada o autorizada por el empleador. En consecuencia, corresponde a las autoridades administrativas y jurisdiccionales valorar —con base en los elementos locativo, causal y temporal— si el hecho dañoso aconteció en el marco de una misión laboral efectivamente encomendada, de modo que proceda su calificación como accidente de trabajo. A contrario *sensu*, deberán excluirse de la cobertura protectora aquellos eventos que ocurran en circunstancias desconectadas de la ejecución de tareas profesionales, especialmente cuando medien actos ajenos a la relación laboral o motivaciones de carácter estrictamente personal⁴¹.

2.2. Delimitación negativa del accidente de trabajo: exclusiones jurídicas y límites de protección

La delimitación negativa del accidente de trabajo constituye un aspecto esencial para precisar el alcance de la protección jurídica en materia de riesgos de trabajo, ya que permite excluir de dicha cobertura aquellos eventos que, aun cuando puedan estar temporal o espacialmente vinculados al entorno laboral, carecen de un nexo funcional con la prestación del servicio. Doctrina autorizada y múltiples legislaciones coinciden

el trabajador se encuentra en tiempo y lugar de trabajo, aunque se trate de períodos ajenos a la prestación de servicios, de descanso o de actividades de carácter personal o privado».

⁴¹ SEMPERE NAVARRO, A. V. *op. cit.* pág. 69, «Cuando el accidente acaece realizando el objeto de la misión su delimitación debe ajustarse a la regla general de modo que no todo lo que sucede durante la misión tiene una conexión necesaria con el trabajo; así sucede cuando ni es propiamente desplazamiento ni tampoco realización de la actividad laboral. En suma, no puede considerarse correcto el criterio que sostiene que durante todo el desarrollo de la misión el trabajador se encuentra en el tiempo y el lugar de trabajo, aunque se trate de períodos ajenos a la prestación de servicios, de descanso o de actividades de carácter personal o privado».

en reconocer ciertos supuestos que excluyen expresamente la calificación de un hecho como accidente de trabajo. Entre ellos, destaca la ocurrencia de eventos provocados por fuerza mayor extraña al trabajo, entendida como aquella que no guarda relación alguna con la actividad desempeñada al momento del accidente, y que se manifiesta de forma súbita, inevitable y ajena a la organización del trabajo. No obstante, debe precisarse que no toda manifestación de fuerza mayor tiene efectos excluyentes: por ejemplo, fenómenos naturales como la insolación, no se consideran fuerza mayor extraña cuando son previsibles y pueden integrarse al riesgo inherente a la prestación del trabajo.

Otro supuesto que excluye la calificación de un hecho como accidente de trabajo es aquel en que el daño resulta del dolo o de una imprudencia grave del trabajador. El dolo implica una conducta voluntaria y consciente dirigida a provocarse a sí mismo la lesión, lo que, por su naturaleza intencional, rompe de forma absoluta el vínculo funcional con la actividad laboral. En cuanto a la imprudencia, la doctrina distingue entre la imprudencia profesional y la imprudencia temeraria. La primera se refiere a conductas derivadas del exceso de confianza en la ejecución de tareas habituales — propia de quienes se desenvuelven con pericia en su oficio—, y no impide por sí misma la calificación del hecho como accidente laboral. Por el contrario, la imprudencia temeraria implica una exposición consciente e injustificada a un riesgo evidente, cuya asunción rompe el nexo causal con el trabajo y excluye la protección jurídica.

Finalmente, debe excluirse la calificación como accidente de trabajo en aquellos supuestos en los que el hecho dañoso resulta de la concurrencia de culpabilidad civil o penal atribuible al empleador, a un compañero de trabajo o a un tercero, siempre que dicha conducta no guarde relación funcional alguna con el trabajo desempeñado. En estos casos, la causa del accidente no se enmarca dentro del ámbito de riesgo profesional inherente a la prestación de servicios, sino que emerge de un acto ajeno y desvinculado de la organización del trabajo. Esta exclusión se fundamenta en la ruptura del nexo causal, ya que el daño no deriva del cumplimiento de obligaciones laborales, sino de una conducta ilícita o delictiva que, por su naturaleza, escapa al control del trabajador y al marco de la relación laboral. No obstante, esta exclusión no es automática: si el acto doloso o culposo se produce en el contexto de una actividad

directamente vinculada a la ejecución del trabajo, podría mantenerse el reconocimiento del carácter laboral del accidente.

3. Configuración jurídica del trabajo a distancia: nociones generales y principales modalidades

El desarrollo histórico de las normas protectoras frente a los riesgos del trabajo ha estado íntimamente ligado a las formas tradicionales de prestación de servicios, especialmente aquellas ejecutadas en espacios físicos controlados por el empleador. Sin embargo, en el contexto actual de transformaciones tecnológicas y reorganización productiva, se han consolidado nuevas formas de organización del trabajo, entre las cuales destaca el trabajo a distancia. Luego de analizar las corrientes doctrinales vinculadas a la protección frente a accidentes laborales, y antes de abordar los criterios que permiten calificar jurídicamente los accidentes que ocurren en entornos de trabajo no presenciales, se hace necesario precisar el concepto y las principales modalidades del trabajo a distancia⁴². Esta tarea resulta especialmente relevante si se considera la frecuente confusión conceptual entre este término genérico y algunas de sus especies, como el teletrabajo, lo cual puede derivar en interpretaciones erróneas en la aplicación del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social⁴³.

⁴² GINÈS I FABRELLAS, A., *op. cit.* pág. 41, «Sin duda alguna, cualquier referencia al trabajo a distancia o al teletrabajo requiere realizar un análisis inicial de conceptualización del teletrabajo, para diferenciar, precisamente, entre ambos conceptos, el social/empresarial y el jurídico».

⁴³ *Cfr.* Organización Internacional del Trabajo, *Guía para empleadores sobre el trabajo desde casa en respuesta al brote de la COVID-19*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2020, págs. 6-7, «Sin embargo, existen ligeras diferencias entre estos términos. Por ejemplo, algunos pueden aludir a una medida previsional mientras que otros pueden implicar una modalidad a largo plazo. Se considera que el trabajo desde casa es una modalidad de teletrabajo en el hogar, con la diferencia de que el teletrabajo puede desempeñarse en diversos lugares alejados del lugar de trabajo principal o de los locales del empleador (como el trabajo itinerante). El trabajo a distancia se refiere a la sustitución de los desplazamientos por las telecomunicaciones. Existen algunas diferencias entre los términos «teletrabajo» y «trabajo a distancia», principalmente que el teletrabajo es más amplio y pueda que no sustituya los desplazamientos, pero estas son relativamente menores».

En el marco del ordenamiento jurídico nicaragüense, la relación de trabajo se estructura, de manera tradicional, sobre la base de tres elementos esenciales: la prestación personal de servicios por una persona natural, la subordinación respecto de un empleador y la percepción de una remuneración, tal como lo establece el artículo 19 de la Ley 185/1996. Esta relación, al formalizarse mediante contrato, debe especificar, entre otros aspectos —según lo dispuesto en el artículo 20—, el lugar de ejecución de las tareas y la jornada laboral. No obstante, el dinamismo del mercado y el impacto de las tecnologías digitales han dado lugar a nuevas formas de contratación laboral que escapan a los parámetros clásicos. Entre los elementos más característicos de estas modalidades atípicas se encuentra la ejecución del trabajo fuera del establecimiento del empleador, lo cual desafía no solo la noción tradicional de lugar de trabajo, sino también la aplicación de los mecanismos clásicos de control y supervisión laboral.

Así, el trabajo a distancia surge como una categoría amplia que engloba diversas formas de prestación de servicios realizadas fuera de las instalaciones físicas del empleador⁴⁴, mediante el uso —aunque no siempre exclusivo— de tecnologías de la información y la comunicación⁴⁵. Identificar y diferenciar sus principales modalidades, como el teletrabajo, es esencial para establecer con precisión sus implicaciones jurídicas, especialmente en lo relativo a la cobertura de riesgos laborales, los mecanismos de control y la garantía de derechos fundamentales. En los apartados siguientes se abordará con mayor detalle esta tipología, a fin de sentar las bases conceptuales que permitan posteriormente analizar con rigor los supuestos de accidentes ocurridos en este tipo de entornos laborales.

3.1. Trabajo a distancia: aproximación conceptual y delimitación jurídica

⁴⁴ *Vid.*, LLANO SÁNCHEZ, M., “Las particularidades del trabajo a distancia”, en GARCÍA MURCIA, J. (dir.), *El concepto del trabajador asalariado: notas legales y otros indicadores de origen jurisprudencial*, Madrid, Tecnos, 2023, págs. 329-332.

⁴⁵ GARCÍA TORRES, A., “El accidente de trabajo en el teletrabajo: retos y perspectivas”, *Revista Justicia & Trabajo*, núm. 1, 2022, pág. 96, «El trabajo a distancia, en su concepción clásica de trabajo a domicilio, se conceptualiza como aquel que se realiza fuera del centro de trabajo, sin el control directo por parte de la empresa y vinculado a sectores y ámbitos geográficos muy concretos».

El trabajo a distancia constituye una modalidad diferenciada de prestación laboral que se aparta del esquema contractual tradicional, al introducir un mayor grado de flexibilidad tanto en cuanto al lugar donde se desarrollan las tareas como en lo relativo al tiempo de trabajo, particularmente en la configuración de la jornada. Esta descentralización espacial y temporal de la relación laboral, como señala Quintanilla⁴⁶, plantea desafíos relevantes para la identificación de los elementos esenciales del contrato de trabajo, en especial la subordinación y el poder de dirección del empleador, cuya manifestación se ve mediada por tecnologías de supervisión remota y por dinámicas laborales menos rígidas que las propias del modelo presencial.

Consiste en una modalidad de organización del trabajo en la que la persona trabajadora desarrolla sus funciones fuera del establecimiento del empleador, ya sea en su domicilio u otro lugar elegido por ella⁴⁷, durante toda o parte de la jornada laboral⁴⁸. Esta forma de prestación, que se presenta como alternativa al trabajo presencial tradicional, se caracteriza por su estabilidad, regularidad y preponderancia en el tiempo⁴⁹, implicando una modificación sustancial del entorno físico en que se

⁴⁶ QUINTANILLA NAVARRO, R. Y, "Concepto y modalidades del trabajo a distancia: trabajo a distancia. Trabajo presencial. Teletrabajo", en ALZAGA RUIZ, I., SÁNCHEZ TRIGUEROS, C. y HIERRO HIERRO, F. J., (coords.), *El trabajo a distancia: una perspectiva global*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pág. 165.

⁴⁷ *Ibid.* pág. 168, «Se trata de la libre elección del lugar de la prestación por parte de la persona trabajadora, de modo que si el empleador le exigiera desarrollar el trabajo en un determinado lugar, por ejemplo, en un telecentro, un centro de recursos compartidos o en la sede del cliente, la falta de libertad de elección del trabajador conllevaría que ese trabajo no se calificase como trabajo a distancia sino como trabajo presencial o interno».

⁴⁸ ROSENBAUM CARLI, F., "El teletrabajo: una regulación justa con adecuada protección", *Opinión y Crítica sobre el Derecho del Trabajo*, 10 de mayo de 2020, en <https://federicorosenbaum.blogspot.com/2020/05/el-teletrabajo-una-regulacion-justa-con.html?m=1>, «prestación del trabajo dependiente ejecutado preponderantemente de un modo alternativo al desarrollado presencialmente en el centro de trabajo de la empresa (establecimiento, instalaciones, dependencias o espacio físico habitual en donde el empleador ejecuta sus actividades)».

⁴⁹ SIERRA BENITEZ, E. M., "El trabajo a distancia y el teletrabajo", *Fiscal & Laboral*, 2019, pág. 45, «En esta noción no se hace referencia ni a la utilización de las tecnologías de la información que permita la realización de la actividad a distancia (instrumento tecnológico), ni entra a valorar qué se entiende por

ejecuta la relación laboral, con efectos relevantes en términos de supervisión, control y garantía de derechos laborales.

De la definición previa, se desprenden tres características fundamentales: 1) su ejecución se realiza de manera regular y sostenida en el tiempo, lo cual excluye expresamente las formas ocasionales o esporádicas de trabajo fuera del establecimiento del empleador; 2) el lugar de prestación puede ser el domicilio del trabajador o cualquier otro espacio libremente determinado por éste, siempre que permita el cumplimiento efectivo de las obligaciones laborales; y 3) dicha modalidad admite un régimen alterno, permitiendo la combinación entre períodos de trabajo presencial y no presencial, lo que introduce nuevas dinámicas en la organización del tiempo y en el ejercicio del poder de dirección empresarial.

Una de las principales dificultades prácticas en la delimitación jurídica del trabajo a distancia radica en establecer con precisión el carácter preponderante de dicha modalidad. Esta indeterminación puede generar incertidumbre al momento de calificar el vínculo laboral o de aplicar determinadas garantías jurídicas. En este sentido, el ordenamiento jurídico español ofrece una pauta normativa relevante a través del artículo 1, segundo párrafo, de la Ley 10/2021⁵⁰, que considera como prestación regular aquella en la que, en un periodo de referencia de tres meses, al menos el 30% de la jornada laboral se realice bajo esta modalidad —o el porcentaje proporcional equivalente en función de la duración del contrato—. Si bien esta referencia no forma parte del marco normativo nicaragüense, constituye un criterio orientador útil para el análisis comparado y para la interpretación del principio de regularidad en contextos donde la legislación no establece umbrales cuantitativos precisos⁵¹.

“preponderante” para excluir de la consideración del trabajo a distancia la realización de tareas ocasionales realizadas con los instrumentos telemáticos y/o digitales (por ejemplo contestar las llamadas por teléfono, enviar un correo electrónico mientras se utiliza el transporte público para ir o venir al trabajo, contestar las llamadas o los mails en horas fuera de trabajo, etc.)».

⁵⁰ de 09 de julio, de trabajo a distancia (Boletín Oficial del Estado núm. 164 del 10 de julio de 2021).

⁵¹ QUINTANILLA NAVARRO, R. Y., *op. cit.* págs. 170-171, «para aplicar ese porcentaje, no quedan resueltos por el legislador otros aspectos, que pueden originar problemas de interpretación, como por ejemplo, si se computan, en su caso, las horas complementarias y las horas extraordinarias, aunque podemos entender que si el legislador no matiza, y tan solo se refiere a la jornada, habrá que incluir tanto la

En línea con las consideraciones doctrinales y normativas analizadas, la OIT ha señalado que tanto el trabajo a distancia como el teletrabajo constituyen modalidades laborales que comparten elementos estructurales comunes⁵², principalmente en lo referido a la prestación de servicios desde un lugar alternativo al centro habitual de labores. Este lugar alternativo —frecuentemente el domicilio del trabajador, aunque también puede ser un espacio compartido, una biblioteca o cualquier entorno elegido por la persona trabajadora— introduce una ruptura con la noción tradicional de espacio de trabajo, lo cual plantea interrogantes sobre el alcance del deber de protección del empleador y los mecanismos de supervisión y control.

3.2. Trabajo a domicilio: elementos y delimitación

El trabajo a domicilio constituye una manifestación específica del trabajo a distancia⁵³, diferenciada por el hecho de que la actividad laboral se ejecuta, de manera habitual y preponderante, en el domicilio del trabajador o en otro local escogido por este, distinto del centro de trabajo del empleador⁵⁴. Su principal

jornada ordinaria como la extraordinaria o complementaria realizada a distancia. Asimismo, queda sin resolver cómo se producirá ese cómputo en las empresas con distribución irregular de su jornada. Se podría tomar igualmente como referencia el período de tres meses, aunque conlleve que el trabajador afectado por la distribución irregular de su jornada, puede oscilar a lo largo del año entre ser trabajador a distancia durante una temporada y no serlo en otras temporadas».

⁵² Organización Internacional del Trabajo, *Definición y medición del trabajo a distancia, el teletrabajo, el trabajo a domicilio y el trabajo basado en el domicilio*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2020, pág. 3.

⁵³ GARCÍA PIÑERO, N. P., “La normativa internacional y europea sobre el trabajo a distancia: los convenios y recomendaciones de la OIT”, en ALZAGA RUIZ, I., SÁNCHEZ TRIGUEROS, C. y HIERRO HIERRO, F. J., (coords.), *El trabajo a distancia: una perspectiva global*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pág. 86 «El trabajo a domicilio es una especie del género más amplio trabajo a distancia, y así se desprende del propio artículo 1 del Convenio núm. 177 al disponer que trabajo a domicilio incluye tanto el teletrabajo realizado en el domicilio como el trabajo realizado en otros locales que escoja el trabajador “distintos de los locales de trabajo del empleador».

⁵⁴ BRANDI WALSEN, P., *op. cit.* pág. 16, «el trabajador a domicilio es el que realiza su labor en su propia vivienda o en el local elegido por él, en forma autónoma, fuera del control y dirección de empleadores;

característica radica en la desvinculación física respecto del establecimiento empresarial y en la ausencia de supervisión directa durante la jornada, elementos que inciden tanto en la configuración de la relación de trabajo como en los mecanismos de control, seguridad y evaluación del desempeño.

En sus orígenes, tanto la doctrina como diversos ordenamientos jurídicos identificaron el trabajo a domicilio con tareas predominantemente manuales⁵⁵, vinculadas a actividades artesanales o de manufactura en las que primaba el esfuerzo físico sobre el intelectual⁵⁶. No obstante, la evolución de los sistemas productivos y la irrupción de las tecnologías de la información han transformado esta concepción⁵⁷,

ejecuta su trabajo para varios empresarios, de manera que su actividad no esta absorbida por uno solo, como ocurre al trabajador subordinado; organiza, en consecuencia, su tarea conforme a su propio criterio técnico, soporta los riesgos y trabaja casi siempre con instrumentos y máquinas propias y en su propia local».

⁵⁵ PASTOR MARTÍNEZ, A., "La normativa internacional como instrumento de articulación de las políticas legislativas nacionales en materia de representación de los trabajadores en el contexto del trabajo a distancia y del teletrabajo", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 9, núm. 1, 2021, págs. 474-498, «Se trataba de un trabajo de carácter industrial o artesanal que, aunque mantiene una importante presencia en determinadas zonas geográficas y sectores productivos específicos, ha perdido importancia en su configuración histórica o tradicional, como consecuencia de factores diversos, entre los que podemos reseñar, la digitalización y la mejora de las comunicaciones. Ello no supone que el trabajo a domicilio haya desaparecido ni que sea un número residuo, casi fósil, de formas de producción propias del capitalismo preindustrial o industrial inicial. El trabajo a domicilio, además de pervivir en formatos tradicionales, se ha transformado, para adquirir nuevos perfiles, e, incluso, con esos nuevos ropajes, vivir una segunda juventud en la que progresivamente extiende su importancia cuantitativa y cualitativa».

⁵⁶ Cfr. LACAVEX BERUMEN, M. A. de la C., "¿Es el teletrabajo, trabajo a domicilio? Una revisión hispanoamericana", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 9, 2009, pág. 90, «No debe confundirse con aquellos trabajos que realizan expertos, como plomeros, carpinteros, en los domicilios particulares de sus clientes, en los que no surge una relación de trabajo, sino un contrato de servicios a precio alzado. Tampoco debe de confundirse con trabajos que desempeñan en sus domicilios particulares a clientes diversos, como es el caso de talleres de costura o reparación de enseres electrodomésticos o equipo de cómputo, regulados como industria familiar o pequeñas empresas».

⁵⁷ LÓPEZ FERNÁNDEZ, R., "El accidente de trabajo de los teletrabajadores: qué dice la jurisprudencia ante el mutismo del legislador", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 38, 2024, pág. 66, «En el siglo XXI, la presunción informática ha venido a reemplazar la artesanía en el protagonismo del trabajo a domicilio. De hecho, esta transformación social ha llevado al legislador a modificar la

permitiendo que un número creciente de funciones de carácter intelectual y administrativo se ejecuten desde el hogar del trabajador. Esta transición responde, en gran medida, a estrategias empresariales orientadas a la optimización de recursos, la reducción de costos operativos y el aumento de la competitividad⁵⁸, sin que ello implique necesariamente una desmaterialización del vínculo de subordinación jurídica ni una alteración de los derechos laborales reconocidos por el ordenamiento. En el Derecho Internacional del Trabajo, esta modalidad se encuentra regulada en el Convenio 177/1996⁵⁹, cuyo artículo 1 lo define como la actividad que una persona — designada como trabajadora a domicilio— realiza⁶⁰: (i) en su domicilio o en otro local libremente elegido, distinto de los establecimientos del empleador; (ii) a cambio de una remuneración; y (iii) con el fin de producir bienes o prestar servicios conforme a las instrucciones del empleador, independientemente de quién proporcione los materiales, herramientas o equipos necesarios para su ejecución⁶¹.

denominación originaria, acunada para referirse a formas de producción manual en domicilios concretos, por otra más amplia e identificativa de los fenómenos experimentados hoy: el “trabajo a distancia”. Y, por lo pronto, para con el objeto de este estudio, la diferencia más sustancial entre trabajo a domicilio y teletrabajo es que en el primero sólo se requiere la entrega de la tarea encomendada y cierta calidad en la misma y, en el segundo, la empresa puede seguir ejerciendo un control pormenorizado del desempeño laboral mediante plataformas de *software* que registran el número de operaciones ejecutadas, el tiempo empleadas en ellas, interrupciones, errores y otros particulares».

⁵⁸SELMA PENALVA, A., “El accidente de trabajo en el teletrabajo. Situación actual y nuevas perspectivas”, *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 134, 2016, págs. 130-131, «En el siglo XXI, gracias al fenómeno del teletrabajo se produce un enorme crecimiento del trabajo a domicilio. La producción artesanal que motivó el nacimiento de esta especialidad del trabajo dependiente deja paso hoy a la prestación informática como un nuevo ámbito material en el que el trabajo a domicilio goza de gran aceptación. Y será en este contexto, en el que empresario y trabajador dejan de estar presentes, física y simultáneamente, en el mismo lugar de trabajo, dónde las nuevas tecnologías adquieren una misión antes desconocida».

⁵⁹ Organización Internacional del Trabajo, de 04 de junio, sobre el trabajo a domicilio.

⁶⁰ Cfr. PASTOR MARTÍNEZ, A., *op. cit.* pág. 481 y GARCÍA PIÑERO, N. P., *op. cit.* pág. 87.

⁶¹ Convenio que no ha sido ratificado por Nicaragua y que a mayo de 2025 se encuentra ratificado exclusivamente por 13 países, lo que lo deja como uno de los convenios con menos ratificaciones. A juicio de PASTOR MARTÍNEZ, A., *op. cit.*, pág. 481, «Aunque se ha señalado que las razones de tan escasas ratificaciones «se deben más bien a la existencia de regulación en los países desarrollados, o bien la escasa, por no decir nula, regulación en el resto», tal vez haya que situar las causa[s] en las mismas

En el ordenamiento jurídico nicaragüense, el trabajo a domicilio se encuentra regulado en el artículo 155 de la Ley 185/1996, que lo define como aquel que se ejecuta en el hogar del trabajador, en un taller familiar u otro lugar libremente escogido por éste, por cuenta de uno o varios empleadores, sin que exista una dirección o supervisión directa e inmediata. Esta modalidad puede desarrollarse tanto con materiales propios del trabajador como con aquellos proporcionados por el empleador, y debe ser realizada a cambio de una remuneración. La legislación nicaragüense regula la figura destinada al trabajo artesanal, muy distinta a lo que es hoy en día, tal como lo indica Selma Penalva, «Gracias a las nuevas tecnologías, el «trabajo a domicilio» cuenta hoy con nuevos campos de actuación, muy distantes del ámbito material en el que se gestó. Así, aunque en un primer momento el legislador, al regular esta figura, pensó en formas de producción artesanales y básicamente manuales, en la actualidad el teletrabajo es la modalidad principal de fenómenos de trabajo a domicilio (o trabajos a distancia) que se están presentando en la práctica, la mayoría de ellos encuadrados ya en el sector terciario. De hecho, son estos cambios sociales los que han motivado el cambio de denominación que la legislación laboral tradicionalmente ofrecía a esta figura, que ha pasado a identificarse como “trabajo a distancia”»⁶².

A pesar de la cercanía conceptual entre el trabajo a domicilio y el teletrabajo, resulta metodológicamente imprescindible evitar su equiparación, dado que ambas figuras responden a estructuras normativas, organizativas y funcionales diferenciadas⁶³.

razones que determinaron que en su procedimiento de elaboración del Convenio no contase con el apoyo de los empleadores ni de algunos de los Gobiernos que consideraron que la realidad del trabajo a domicilio era demasiado diversa para una regulación homogénea que, podía erigirse en un obstáculo para formas nuevas y emergentes de trabajo a domicilio y para su flexibilidad».

⁶² SELMA PENALVA, A., *op. cit.* pág. 131.

⁶³ POQUET CATALÀ, R., “Accidente de trabajo in itinere en el teletrabajo: su difícil conjunción”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 5, núm 4, 2017, pág. 44-45, «no es lo mismo el trabajo a domicilio, esto es, aquél en el que la prestación de trabajo de la actividad laboral se realiza en el domicilio del trabajador o en el lugar libremente elegido por éste y sin vigilancia del empresario, que el teletrabajo, que es una forma de organización y/o realización del trabajo, basada en el uso de las tecnologías de la información, en el marco de una relación de trabajo, en el que la prestación del trabajo, que podría realizarse igualmente en los locales del empleador, se

Como advierte la OIT⁶⁴, el trabajo a domicilio se caracteriza por la ejecución habitual y preponderante de las tareas en un entorno doméstico, con escasa o nula interacción presencial con el empleador, mientras que el teletrabajo admite una mayor flexibilidad, permitiendo una alternancia entre espacios físicos y virtuales de trabajo sin perder su carácter estructuralmente remoto⁶⁵.

3.3. El teletrabajo: rasgos diferenciadores

El teletrabajo tuvo un origen multifactorial, vinculado a transformaciones tecnológicas y coyunturas económicas que marcaron distintos momentos históricos. Por un lado, la crisis del petróleo de la década de 1970 en Estados Unidos impulsó la búsqueda de alternativas que redujeran la dependencia del transporte basado en combustibles fósiles, promoviendo modalidades laborales que no requirieran desplazamiento físico al centro de trabajo. Por otro lado, la generalización del uso de ordenadores en el ámbito empresarial durante los años ochenta, seguida por la expansión del acceso a internet y la masificación de los dispositivos informáticos personales en la década de

efectúa fuera de éstos de manera regular. La diferencia pues, radica, en que el teletrabajo puede prestarse en un lugar no elegido por el trabajador y distinto de su domicilio y porque además puede haber formas de teletrabajo en las que exista una vigilancia empresarial. Dicho de otra forma, en el teletrabajo la empresa puede seguir controlando al trabajador en su tarea por medio de programas de software “que permiten registrar el número de operaciones llevadas a cabo, el tiempo que se ha invertido en cada una de ellas, marcando incluso la hora de comienzo y de finalización de las mismas, interrupciones, errores y demás. Por el contrario, en el trabajo a domicilio sólo se requiere la entrega de la tarea encomendada y la posible calidad de la misma».

⁶⁴ Organización Internacional del Trabajo, *Las dificultades y oportunidades del teletrabajo para los trabajadores y empleadores en los sectores de servicios de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) y financieros*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2016, pág. 3.

⁶⁵ *Ibid.* «La utilización del término «trabajo a domicilio» puede ser un error mucho más grave porque confunde el trabajo realizado a domicilio a través de las TIC con el trabajo a domicilio en el sentido tradicional —es decir, la producción industrial a destajo realizada por un trabajador en su domicilio, como se especifica en el Convenio sobre trabajo a domicilio».

1990, propiciaron las condiciones técnicas necesarias para el despliegue progresivo del teletrabajo como forma de organización laboral remota y digitalmente mediada⁶⁶. Se define como una modalidad específica de trabajo a distancia caracterizada por el uso preponderante de TIC's en los procesos de ejecución, organización y supervisión de la actividad laboral. Diversas definiciones doctrinarias permiten delimitar los elementos centrales de esta figura. Para Bottos⁶⁷, el teletrabajo constituye una forma de organización y/o ejecución del trabajo a distancia mediante el uso intensivo de técnicas informáticas o de telecomunicaciones. Lam Peña lo describe como un empleo desempeñado en un lugar previamente convenido y externo a la sede empresarial, con apoyo esencial en medios informáticos y de comunicación⁶⁸. Sierra Benítez enfatiza su carácter regular y la posibilidad de que las tareas puedan ser desarrolladas tanto dentro como fuera del centro de trabajo⁶⁹. Finalmente, Osejo Pineda⁷⁰ y Villasmil, Bueno y Montt⁷¹ coinciden en que el teletrabajo exige el uso sistemático de las TIC dentro de una relación laboral formal que garantice los derechos laborales del trabajador, siendo irrelevante que el trabajo pueda o no ejecutarse presencialmente.

⁶⁶ TODOLÍ SIGNES, A. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, Á., "El Accidente de Trabajo en el Teletrabajo. La igualdad entre trabajadores a distancia y presenciales como base para resolver los nuevos conflictos", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 37, 2023, págs. 31-32, «El teletrabajo lleva entre nosotros desde la década de los años setenta, cuando apareció por primera vez en Estados Unidos. No obstante, el avance de las Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación (NTIC) ha hecho que la forma inicial de teletrabajo tenga poco que ver con la actual. Pese a estos avances, no fue hasta la necesidad de teletrabajar derivada de la pandemia sanitaria provocada por la COVID-19 cuando el teletrabajo experimentó un gran auge».

⁶⁷ BOTTOS, A. V., *Teletrabajo su protección en el derecho laboral*, Buenos Aires, Cathedra Jurídica, 2008, pág. 31.

⁶⁸ LAM PEÑA, R. J., "La regulación del teletrabajo en Cuba", *Cielo Laboral*, núm. 12, 2021, pág. 1.

⁶⁹ SIERRA BENITEZ, E. M., "El trabajo a distancia", *op. cit.* pág. 45.

⁷⁰ OSEJO PINEDA, L. M., *Relaciones laborales atípicas en Nicaragua*, Managua, SENICSA, 2018, pág. 157.

⁷¹ VILLASMIL, H., BUENO, C. y MONTT, G., "Lineamientos para la regulación del trabajo a distancia y el teletrabajo", *Organización Internacional del Trabajo*, octubre de 2021, en https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_825183.pdf

De las definiciones previas, es posible identificar tres elementos que configuran jurídicamente el teletrabajo como modalidad específica de trabajo a distancia: 1) el elemento técnico, consistente en el uso preponderante y funcional de TIC's como soporte estructural para la ejecución, organización y supervisión del trabajo; 2) el elemento locativo, que alude a la realización habitual de las tareas fuera de los locales del empleador, en espacios física y jurídicamente desvinculados de la sede empresarial; y 3) el elemento temporal, que exige una cierta habitualidad o regularidad en la prestación de servicios, excluyendo las formas esporádicas o meramente ocasionales de trabajo remoto.

A continuación, procedemos a identificar estos tres elementos en las leyes que regulan la figura a nivel iberoamericano, la mayoría de estas legislaciones pretenden regular el teletrabajo en un contexto de pandemia, modalidad sometida a órdenes sanitarias de confinamiento.

País	Referencia legal	Definición
Argentina	Ley 27,555/2020 ⁷²	Habrá contrato de teletrabajo cuando la realización de actos, ejecución de obras o prestación de servicios, en los términos de los artículos 21 y 22 de esta ley, sea efectuada total o parcialmente en el domicilio de la persona que trabaja, o en lugares distintos al establecimiento o los establecimientos del empleador, mediante la utilización de tecnologías de la información y comunicación.
Bolivia	Decreto Supremo 4218/2020 ⁷³	El teletrabajo es una modalidad de relación laboral o de prestación de servicios, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas utilizando las TIC en el marco de un contrato o de una relación de trabajo, en la cual no se requiera la presencia

⁷² De 30 de julio, Régimen legal del contrato de teletrabajo (Boletín Oficial núm. 32589 de 14 de agosto de 2020).

⁷³ De 14 de abril, Regulación del teletrabajo (Boletín Oficial núm. N4218, de 14 de abril de 2020).

		física del teletrabajador, siempre que las necesidades y naturaleza del trabajo lo permitan.
Brasil	Ley 13.467/2017 ⁷⁴	Se considera teletrabajo la prestación de servicios predominantemente fuera de las instalaciones del empleador, con el uso de tecnologías de información y comunicación y que, por su naturaleza, no se constituyen como trabajo externo.
Costa Rica	Ley 9738/2019 ⁷⁵	Modalidad de trabajo que se realiza fuera de las instalaciones de la persona empleadora, utilizando las tecnologías de la información y comunicación sin afectar el normal desempeño de otros puestos, de los procesos y de los servicios que se brindan. Esta modalidad de trabajo está sujeta a los principios de oportunidad y conveniencia, donde la persona empleadora y la persona teletrabajadora definen sus objetivos y la forma en cómo se evalúan los resultados del trabajo.
Chile	Ley 21220/2020 ⁷⁶	Se denominará teletrabajo si los servicios son prestados mediante la utilización de medios tecnológicos, informáticos o de telecomunicaciones o si tales servicios deben reportarse mediante estos medios.
Colombia	Ley 2121/2008 ⁷⁷	Es una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como

⁷⁴ De 13 de julio, Consolidação das Leis do Trabalho (Diario Oficial de 14 de julio del 2017).

⁷⁵ De 18 de septiembre, Ley para regular el teletrabajo.

⁷⁶ Ley 21220, de 24 de marzo de 2020, Modifica el Código del Trabajo en materia de trabajo a distancia (Publicada el 16 de marzo de 2020).

⁷⁷ De 03 de agosto, Ley por medio de la cual se crea el régimen de trabajo remoto y se establecen normas para promoverlo, regularlo y se dictan otras disposiciones (Diario Oficial núm. 71.755 de 03 de agosto de 2021).

		soporte las tecnologías de la información y la comunicación TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo.
El Salvador	Decreto 600/2020 ⁷⁸	Es una forma de organizar y realizar el trabajo de manera no presencial ya sea total o parcialmente, por un tiempo determinado o indefinido, fuera del establecimiento o centro de trabajo, pudiendo ser en el domicilio del trabajador o en un lugar ajeno al empleador y utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación.
España	Ley 10/2021	Aquel trabajo a distancia que se lleva a cabo mediante el uso exclusivo o prevalente de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación.
México	Decreto de 09 de diciembre de 2020 ⁷⁹	El teletrabajo es una forma de organización laboral subordinada que consiste en el desempeño de actividades remuneradas, en lugares distintos al establecimiento o establecimientos del patrón, por lo que no se requiere la presencia física de la persona trabajadora bajo la modalidad del teletrabajo, en el centro de trabajo, utilizando primordialmente las tecnologías de la información y comunicación, para el contacto y mando entre la persona trabajadora bajo la modalidad de teletrabajo y el patrón.

⁷⁸ De 20 de marzo, Ley de regulación del teletrabajo.

⁷⁹ Por el cual se reforma el artículo 311 y se adiciona el capítulo XII Bis de la Ley Federal del Trabajo, en materia de Teletrabajo (Diario Oficial de la Federación de 11 de enero de 2021).

Panamá	Ley 126/2020 ⁸⁰	Consiste en la prestación de servicios subordinada, sin presencia física en el centro de trabajo o entidad pública, a través de medios informáticos, de telecomunicaciones y análogos, mediante los cuales, a su vez se ejerce el control y la supervisión de labores.
Paraguay	Ley 6738/2021 ⁸¹	El teletrabajo es una modalidad voluntaria, flexible y reversible tanto para la persona trabajadora como para la empleadora que podrá ser acordada desde el inicio de la relación laboral o con posterioridad; se regirá por el acuerdo entre las partes y las demás posiciones vigentes que rigen la materia.
Perú	Ley 30036/2013 ⁸²	El teletrabajo se caracteriza por el desempeño subordinado de labores sin la presencia física del trabajador, denominado “teletrabajador”, en la empresa con la que mantiene vínculo laboral, a través de medios informáticos, de telecomunicaciones y análogos, mediante los cuales se ejercen a su vez el control y la supervisión de las labores.
Uruguay	Ley 19.978/2021 ⁸³	Entiéndase por “teletrabajo” la prestación del trabajo, total o parcial, fuera del ámbito físico proporcionado por el empleador utilizando preponderantemente las tecnologías de la

⁸⁰ De 23 de enero, Que establece y regula el teletrabajo en la República de Panamá y modifica un artículo del Código del Trabajo (Gaceta Oficial Digital de 19 de febrero del 2020).

⁸¹ De 25 de noviembre, Ley que establece la modalidad del teletrabajo en relación de dependencia.

⁸² De 15 de mayo, Ley que regula el teletrabajo.

⁸³ Ley 19.978, de 20 de agosto de 2021, Aprobación de Normas para la promoción y regulación del teletrabajo (Diario Oficial núm. 30.756 de 30 de agosto de 2021).

		información y de la comunicación, ya sea en forma indirecta o no (online – offline).
Fuente: elaboración propia.		

Coincidiendo con Romualdi⁸⁴, dentro del mismo teletrabajo, se suele clasificar la actividad en⁸⁵:

Teletrabajadores en el domicilio a tiempo completo	Teletrabajadores en el domicilio a tiempo parcial	Teletrabajadores móviles	Teletrabajadores usuarios de los centros de teletrabajo
Desarrollan la actividad profesional la mayoría del tiempo desde su casa, acudiendo ocasionalmente a su oficina para recoger material o por una reunión.	Desarrollan su actividad dentro de una oficina, aunque pasan dos o tres veces por semana en su domicilio.	Pasan la mayor parte de su tiempo fuera de la oficina, en la carretera o visitando clientes.	Aquellos que utilizan distintos centros localizados en distintas zonas, utilizados para realizar actividades profesionales.

⁸⁴ ROMUALDI, E. E., “Teletrabajo: aspectos básicos”, *Derecho Laboral y Seguridad Social*, núm. 23, 2020, págs. 35–38.

⁸⁵ QUINTANILLA NAVARRO, R. Y., *op. cit.* pág. 180, «Por razón del lugar de trabajo, podemos distinguir el teletrabajo a domicilio, el teletrabajo en centros de teletrabajo o telecentros (específicamente pensados para el desarrollo de este tipo de trabajo), y el teletrabajo móvil o itinerante (esto es, cuyo puesto de trabajo no se encuentra en un lugar determinado)...Por razón del lugar de trabajo, también se puede desarrollar el teletrabajo “offshore” o internacional, esto es, el realizado en uno o varios países distintos de aquél donde se ubica la empresa madre de teletrabajo. Por razón de la conexión informática del teletrabajador con la empresa, puede distinguirse el teletrabajo off-line o desconectado, y el teletrabajo online o conectado. Esta última modalidad, a su vez, puede ser *one way line* (o en sentido unidireccional, de modo que la empresa recibe el trabajo realizado de forma inmediata y directa, pero no puede controlar continuamente el trabajo) y teletrabajo *two way line* (interactivo o bidireccional)».

Fuente: elaboración propia.

La OIT señala que⁸⁶, existe la posibilidad de combinar las modalidades antes expuestas:

Trabajo a distancia desde el domicilio	Teletrabajo desde el domicilio	Teletrabajo basado en el domicilio
Personas que trabajan a distancia desde su propia residencia; la ubicación física en la que realiza su trabajo es su domicilio.	Teletrabajadores que realizan sus labores desde su domicilio; utilizando dispositivos electrónicos personales para llevar a cabo el trabajo.	Trabajadores a domicilio que realizan una actividad que corresponde a la definición de teletrabajo.

Fuente: elaboración propia.

A partir del análisis previo, puede afirmarse que la determinación del lugar de ejecución de la prestación no constituye un elemento definitorio exclusivo del teletrabajo, ya que esta modalidad admite una amplia flexibilidad espacial. En efecto, el teletrabajo puede desarrollarse en diversos entornos, incluidos el domicilio del trabajador, espacios compartidos o incluso en tránsito. Esta característica ha dado lugar al reconocimiento de una submodalidad emergente: el teletrabajo internacional, entendido como aquella forma de organización del trabajo en la que, mediante el uso sistemático de tecnologías de la información y la comunicación, la persona trabajadora ejecuta sus funciones desde un país distinto al de la sede de la empresa empleadora.

El teletrabajo adquirió una relevancia sin precedentes a raíz de la pandemia de la COVID-19, al constituirse en la principal alternativa para asegurar la continuidad de la actividad productiva en contextos de confinamiento y restricción de la movilidad⁸⁷.

⁸⁶ Organización Internacional del Trabajo, *Definición y medición del trabajo*, op. cit. págs. 7-8.

⁸⁷ VILLASMIL, H., BUENO, C. y MONTT, G., op. cit. pág. 1, «La crisis de la COVID-19 obligó, entre otros muchos efectos, a trabajadores de todo el mundo a teletrabajar, a trabajar en casa remotamente o a trabajar a

Las medidas sanitarias adoptadas a nivel global impulsaron su adopción, ya sea de forma obligatoria o recomendada, lo que llevó a que numerosas empresas implementaran esta modalidad sin una planificación previa ni una estructura normativa adecuada⁸⁸. Esta transición repentina evidenció las tensiones entre los modelos tradicionales de organización del trabajo —basados en la supervisión directa y el control presencial— y las nuevas dinámicas laborales mediadas por tecnologías digitales⁸⁹.

En definitiva, tanto en los ordenamientos jurídicos que regulan expresamente el teletrabajo como en aquellos en los que esta modalidad se ha consolidado de facto tras la pandemia, resulta imprescindible garantizar el respeto a los principios que configuran un trabajo decente⁹⁰. Esta exigencia implica asegurar condiciones

distancia. Debido a las restricciones sanitarias y la necesidad de proteger la salud de las personas trabajadoras y de la población en general, muchos países exigieron o promovieron el trabajo remoto, excepcional y obligatorio y/o el teletrabajo».

⁸⁸ ALOISI, A. y DE STEFANO, V., "Actividades esenciales, trabajo a distancia y vigilancia digital. Estrategias para hacer frente al panóptico de la pandemia de COVID-19", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 141, núm. 2, 2022, pág. 330, «Como es lógico, las empresas que se beneficiaron de la brusca transformación son aquellas que habían previstos flujos de trabajo alternativos y equipados a sus trabajadores con ordenadores portátiles, teléfonos y software seguro. Por el contrario, las empresas que repentinamente tuvieron que coordinar equipos de trabajadores dispersos sin un plan predefinido sufrieron mucho por la falta de formación. El trabajo...solo será eficaz y auténtico si la dirección da un salto cualitativo, alejándose de la microgestión y desplazando la evaluación del rendimiento laboral de la mera presencia física a los resultados».

⁸⁹ CHIVA GÓMEZ, R., "Teletrabajo: hacia un modelo organizativo consciente", *elDiario.es*, 07 de mayo de 2020, en https://www.eldiario.es/tribunaabierta/Teletrabajo-modelo-organizativo-consciente_6_1024757523.html, «Cuando las organizaciones siguen este modelo no suele optar ni confiar en el teletrabajo; pero si es una situación como la actual, no queda más remedio. En este caso, y dado que el teletrabajo impide la supervisión directa, se fomenta el control virtual: fijando muchos objetivos, muy concretos y cada poco tiempo; solicitando abundantes informes; realizando multitud de reuniones online, etc. Los directivos no ven que los empleados estén trabajando tanto, y además quieren toda la información para tomar las decisiones».

⁹⁰ GARCÍA TORRES, A., *op. cit.* pág. 96, «A pesar de que la adopción de estas medidas eran necesarias para contener y frenar la expansión de la pandemia, su implementación *forzosa* se tradujo en una suerte de desequilibrio de derechos y obligaciones entre empresas y personas trabajadoras, ya que la situación de urgencia no permitió una regulación prolija que tuviera en cuenta todos los extremos

laborales que no desdibujen los derechos fundamentales del trabajador por el hecho de desempeñar sus funciones en entornos digitales o físicamente descentralizados. En consecuencia, el teletrabajo debe incluir la garantía de una jornada razonable con tiempos de descanso adecuados, la protección efectiva de la salud y seguridad en el trabajo, el respeto a la intimidad personal y familiar, la garantía de acceso a la desconexión digital, así como la preservación de los derechos colectivos y la sujeción proporcional de esta modalidad a los poderes de dirección, control y disciplinario del empleador.

3.4. Trabajo remoto como modalidad diferenciada

El trabajo remoto puede definirse como una modalidad de prestación laboral que permite a la persona trabajadora desempeñar sus funciones fuera del entorno físico tradicional del empleador, utilizando como soporte medios tecnológicos, informáticos, de telecomunicación o cualquier otro recurso funcional que facilite la ejecución de sus tareas. A diferencia del teletrabajo, cuya estructura normativa suele requerir una regularidad en la prestación y un acuerdo previo entre las partes, el trabajo remoto se caracteriza por una mayor flexibilidad organizativa, tanto en lo relativo al lugar de ejecución como al grado de formalización exigido. Esta flexibilidad lo convierte en una modalidad especialmente apta para contextos de emergencia o para actividades que no requieren una supervisión constante, y cuya ejecución puede desarrollarse desde cualquier ubicación, siempre que se garantice el cumplimiento de las obligaciones laborales convenidas.

Más que una modalidad autónoma con contornos jurídicos claramente definidos, el término trabajo remoto suele emplearse como una expresión genérica que alude, de forma amplia y no siempre técnica, a cualquier forma de prestación laboral ejecutada fuera del centro físico del empleador. En ese sentido, su uso en la práctica tiende a englobar diversas formas de trabajo a distancia, sin distinguir necesariamente entre

de estas nuevas modalidades de organización de la prestación de servicios. Por ello, se requiere un esfuerzo legislativo para trasladar a estas nuevas realidades el carácter tuitivo del derecho del trabajo, en la medida en que se ha visto que el teletrabajo no va a ser una situación coyuntural, sino que está instaurado como elemento estructural en muchos sectores».

categorías como el teletrabajo, el trabajo a domicilio o el trabajo móvil. Esta ambigüedad conceptual genera confusión normativa y dificulta la identificación de los elementos configuradores de la relación laboral⁹¹, especialmente en lo relativo a la supervisión, el ejercicio del poder de dirección y la delimitación de los riesgos jurídicos asociados a la prestación de servicios fuera del establecimiento empresarial. A partir de lo expuesto, proponemos distinguir entre las modalidades de trabajo a distancia de la siguiente manera⁹²:

Trabajo a distancia	Trabajo a domicilio	Teletrabajo	Trabajo remoto
Forma de organización atípica derivada de la deslocalización. Se desarrolla en un lugar remoto, distinto al centro de trabajo, normalmente elegido por el trabajador. No se exige una distancia	Requiere exclusivamente la entrega de la tarea encomendada y la revisión de calidad. Puede realizar la actividad en su propia vivienda o en el local elegido por él. Con tenue vigilancia y	El trabajador realiza el trabajo fuera de la empresa, normalmente en su domicilio particular. La elección del lugar donde se ejecutará el teletrabajo puede resultar bien del acuerdo entre las partes o es	El trabajador realiza sus funciones en el lugar que quiera. La ejecución de sus actividades las realiza a través de medios o equipos informáticos.

⁹¹ URIBE KAJAT, J. y JIMÉNEZ DE ALIAGA, K. M., "El trabajo remoto y la gestión de las emociones en tiempos de la COVID-19: Una mirada de estudiantes de maestría desde el rol de trabajadores, Lima-Perú (2020)", *Industrial Data*, vol. 24, núm. 1, 2021, págs. 180-181, «En la actualidad, se utilizan los términos teletrabajo y trabajo remoto indistintamente, como si tuvieran el mismo concepto y aplicación; sin embargo, son distintos».

⁹² *Vid.*, LOUSADA AROCHENA, J. F. y RON LATAS, R. P., "Una mirada periférica al teletrabajo, el trabajo a domicilio y el trabajo a distancia en el derecho español", en MELLA MÉNDEZ, L. (ed.), *Trabajo a distancia y teletrabajo. Estudios sobre su régimen jurídico en el derecho español y comparado*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2015, 31-46.

<p>mínima, ni máxima entre el lugar de trabajo elegido por el trabajador y la empresa.</p> <p>No está exento de control por parte del empleador.</p>	<p>control de su actividad por el empleador.</p> <p>Puede trabajar para uno o varios empleadores.</p> <p>Organiza su trabajo bajo su propio criterio.</p> <p>Asume los riesgos y casi siempre trabaja con instrumentos y máquinas propias y en su propio local.</p>	<p>elegido en algunos casos por la empresa u en otros por el trabajador.</p> <p>Implica modificación en la estructura organizativa tanto en aspectos físicos como materiales, así como la utilización de nuevos elementos tecnológicos.</p> <p>Es necesario el uso de una red de telecomunicación que permita el contacto entre la sede de la empresa y el domicilio del trabajador.</p> <p>Conlleva una vigilancia empresarial de las operaciones realizadas por el trabajador:</p>	
--	---	--	--

		registrar el número de operaciones realizadas, el tiempo invertido en ellas, interrupciones realizadas, etc.	
Fuente: elaboración propia.			

4. Determinación jurídica del accidente en el trabajo a distancia: elementos para su calificación

Delimitadas las características jurídicas del trabajo a distancia y sus principales modalidades, resulta pertinente abordar los desafíos que plantea la calificación de los accidentes laborales en este contexto. Si bien podría afirmarse en términos generales que, esta modalidad reduce la ocurrencia de accidentes *in itinere* y ciertos riesgos asociados al entorno físico tradicional del empleador⁹³, no está exenta de contingencias⁹⁴. Por el contrario, emergen nuevas formas de exposición a riesgos

⁹³ Cfr. Gómez, E., "Ergonomía en el teletrabajo y otros nuevos retos para la PRL", *Universitat Oberta de Catalunya*, 14 de junio de 2021, en <https://economia-empresa.blogs.uoc.edu/es/ergonomia-en-el-teletrabajo-y-otros-nuevos-retos-para-la-prl/>, «Hay que tener en cuenta que trabajar desde el domicilio en ningún caso es sinónimo de disminución de riesgos para la salud: más allá de una buena ergonomía en el puesto de trabajo, se hace imprescindible hacer un seguimiento de los factores de riesgo psicosocial».

⁹⁴ TODOLÍ SIGNES, A. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, Á., *op. cit.* págs. 32-33, «no solamente el empresario no tendrá control directo sobre las condiciones materiales del lugar de trabajo, sino que tampoco habrá una supervisión directa de cómo dichas condiciones van modificándose con el tiempo. Adicionalmente, la falta de separación entre lugar de descanso y de trabajo también difuminará la frontera a efectos de la presunción de accidente de trabajo. A su vez, lo mismo ocurrirá en materia de tiempo de trabajo. El teletrabajo, en muchas ocasiones, viene unido —y solamente así tiene sentido— con un incremento de la libertad del trabajador para adecuar los horarios a sus necesidades personales y de conciliación. De esta forma, simplemente el hecho de conocer cuándo se están

laborales⁹⁵, particularmente de carácter psicosocial, vinculadas a la intensificación del trabajo, la prolongación de la jornada, la hiperconectividad, el aislamiento social, la fragmentación de las tareas, la vigilancia digital excesiva y el agotamiento emocional. Estos factores inciden directamente en la salud física y mental de las personas trabajadoras, generando dificultades sustantivas tanto para la prevención como para la gestión de los riesgos derivados de la prestación de servicios en entornos deslocalizados. En consecuencia, se hace indispensable identificar los elementos jurídicos y fácticos que deben ser considerados por los operadores jurídicos al momento de calificar un suceso como accidente de trabajo en el marco de una relación laboral desarrollada bajo una modalidad a distancia.

En este contexto, la garantía de condiciones seguras y saludables para la persona trabajadora plantea desafíos adicionales derivados de la pérdida del control directo sobre el entorno laboral. El traslado del lugar de ejecución de la prestación fuera del establecimiento del empleador no solo introduce nuevas fuentes de riesgo, sino que también puede afectar el ejercicio de otros derechos fundamentales si no se adoptan medidas preventivas adecuadas. De ahí que los empleadores están obligados a garantizar la seguridad y salud en el trabajo de quienes prestan servicios a distancia en igualdad de condiciones respecto de los trabajadores presenciales⁹⁶. Tal como advierte Escobar Ledea⁹⁷, esta obligación comprende, entre otros aspectos, el mantenimiento y reparación de los equipos proporcionados, la compensación por

prestando servicios, algo tan sencillo de hacer en el trabajo presencial, se dificulta enormemente en el teletrabajo».

⁹⁵ GINÈS I FABRELLAS, A., *op. cit.* pág. 38, «es posible, que aparezcan patologías relacionadas con la vida sedentaria y a la falta de actividad física asociada al teletrabajo, así como problemas ergonómicos u oftalmológicos relacionados con el uso de pantallas, dispositivos y/o posturas inadecuadas».

⁹⁶ *Ibid.* págs. 38-39, «el trabajo a distancia y, en especial, el teletrabajo desde el domicilio puede complicar el adecuado cumplimiento de las medidas de prevención de riesgos, dificultando la evaluación de riesgo y el control del cumplimiento de las medidas de prevención adoptadas. De hecho, en relación con la dificultad para controlar el cumplimiento de las medidas de prevención, el teletrabajo también puede dar lugar al “presentismo virtual”, es decir, a la prestación de servicios a distancia estando enferma».

⁹⁷ ESCOBAR LEDEA, Y. R., “Teletrabajo decente: el derecho a la seguridad y la salud como pilar fundamental. Una mirada en América Latina”, *Cielo Laboral*, núm. 5, 2022, p. 2.

gastos laborales asumidos por la persona trabajadora, la provisión de información y formación en materia de prevención de riesgos, la garantía del derecho a la desconexión digital, la implementación de medidas contra el ciberacoso laboral y la creación de sistemas de supervisión que permitan verificar el cumplimiento de la normativa sin vulnerar el derecho a la intimidad personal y familiar.

En atención a lo anterior, debe subrayarse que la formación y la información son componentes clave de la estrategia preventiva en el trabajo a distancia. La capacitación no puede limitarse al uso técnico de los dispositivos digitales, sino que debe comprender un enfoque integral orientado a la identificación de los riesgos específicos asociados a la prestación deslocalizada —tanto físicos como psicosociales—, así como a la adopción de medidas eficaces para su mitigación. El derecho a ser informado implica, en este sentido, el acceso a conocimientos claros sobre los peligros de la modalidad, las herramientas adecuadas para su control, y los procedimientos seguros para la ejecución de las tareas. La omisión o deficiencia en el cumplimiento de este deber puede comprometer no solo la salud del trabajador, sino también la correcta calificación jurídica del accidente en caso de una contingencia, generando mayores cargas probatorias y responsabilidades para el empleador en sede administrativa o judicial.

En el contexto nicaragüense, el deber del empleador de garantizar condiciones de trabajo seguras y saludables se mantiene incólume, incluso cuando la prestación de servicios se desarrolla bajo la modalidad de trabajo a distancia. Esta responsabilidad encuentra fundamento tanto en los principios constitucionales de protección del trabajo y la salud, como en la legislación ordinaria nicaragüense, particularmente en la Ley 618/2007⁹⁸, la que en el artículo 18, numeral 5), establece que el empleador debe realizar un diagnóstico inicial del lugar donde se ejecutará el trabajo —a través de un mapa de riesgos—, e implementar un plan específico de prevención y promoción de entornos laborales saludables, el cual deberá actualizarse cuando se modifiquen las condiciones originalmente pactadas en la relación laboral. Esta exigencia cobra especial relevancia en el trabajo a distancia, donde el entorno físico escapa al control directo del empleador. Si bien ello puede implicar un costo

⁹⁸ de 02 de julio, Ley General de Higiene y Seguridad del Trabajo (La Gaceta Diario Oficial núm. 200 del 29 de octubre del 2020).

económico adicional, no exime del cumplimiento de dicha obligación, cuyo incumplimiento podría derivar en responsabilidad administrativa. En este contexto, corresponde a la administración pública, a través del ejercicio efectivo de la función inspectiva, velar por la aplicación del principio de realidad socioeconómica consagrado en la Ley 185/1996, evitando que se invoque de forma instrumental para evadir las cargas legales que conlleva la protección de la salud de quienes trabajan fuera del establecimiento empresarial.

4.1. La prevención de los riesgos en el trabajo a distancia: alcances

El despliegue de las TIC's ha sido un factor determinante en la consolidación del trabajo a distancia como modalidad organizativa emergente. No obstante, su implementación no solo ha transformado la lógica espacial y temporal de la prestación de servicios, sino que también ha introducido nuevas dinámicas laborales que generan riesgos específicos para la salud y la seguridad de las personas trabajadoras, los que van desde la fatiga digital y la exposición prolongada a pantallas, hasta formas de vigilancia remota que afectan el bienestar psicosocial.

Antes de abordar los elementos jurídicos que permiten determinar la laboralidad de los accidentes ocurridos en el marco del trabajo a distancia, resulta necesario detenerse en la función preventiva que corresponde al empleador en la gestión de los riesgos laborales⁹⁹. La noción misma de accidente —entendido como un suceso súbito, no planificado y generador de daño en ocasión del trabajo— exige ser analizada a la luz del conjunto de medidas que integran la política de prevención en la empresa. En este sentido, la probabilidad de ocurrencia de un accidente de trabajo no puede desvincularse de las acciones u omisiones del empleador en relación con la identificación, evaluación y control de los riesgos asociados a la modalidad de prestación. Particularmente en el trabajo a distancia, donde el entorno físico escapa al control directo de la empresa, la planificación preventiva adquiere un carácter complejo, pues se reconfigura la tradicional estructura de vigilancia, supervisión y organización del trabajo. De ahí la necesidad de adaptar los sistemas de gestión

⁹⁹ Vid. MONTÓYA MEDINA, D., "Teletrabajo y prevención de riesgos laborales", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 243, 2021, 35-76.

preventiva a este nuevo escenario, garantizando que las condiciones de seguridad y salud no se vean menoscabadas por la deslocalización del puesto de trabajo.

La omisión de esta labor, o su ejecución deficiente, no solo incrementa la probabilidad de ocurrencia de accidentes y enfermedades profesionales, sino que repercute negativamente en la organización del trabajo, afectando la productividad y el clima laboral. En este sentido, González Díaz advierte que¹⁰⁰, una configuración inadecuada de las condiciones laborales en el trabajo a distancia puede desencadenar riesgos psicosociales significativos¹⁰¹, por tanto, resulta imprescindible que el empleador evalúe, en cada caso concreto, los factores de riesgo específicos a los que está expuesta la persona trabajadora, con el fin de prevenir afecciones como el estrés laboral, la fatiga crónica o los trastornos del sueño, todos ellos con impacto directo en la salud física y mental del trabajador y, por ende, en la validez jurídica del entorno de trabajo como espacio protegido.

Uno de los riesgos prioritarios que debe abordarse en el trabajo a distancia es el relativo a la gestión del tiempo de trabajo. En el marco de la digitalización de los procesos laborales y la flexibilización de las formas de organización, el concepto tradicional de lugar de trabajo ha sido sustituido por una noción funcional, vinculada al espacio remoto donde efectivamente se desarrollan las tareas. Esta transformación plantea serias dificultades para el control efectivo de la jornada laboral, favoreciendo situaciones de disponibilidad permanente y extensiones no justificadas del tiempo de trabajo. Es común que las personas trabajadoras, al combinar simultáneamente

¹⁰⁰ GONZÁLEZ DÍAZ, F. A., "La prevención y protección de riesgos laborales de las personas trabajadoras a distancia", *Teletrabajo*, en ALZAGA RUIZ, I., SÁNCHEZ TRIGUEROS, C. y HIERRO HIERRO, F. J., (coords.), *El trabajo a distancia: una perspectiva global*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pág. 513.

¹⁰¹ IGARTUA MIRÓ, M. T., "Teletrabajo y riesgos psicosociales: la imperiosa necesidad de reforzar la tutela preventiva", *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, núm. 3, 2021, pág. 190, «cuando se habla de riesgos psicosociales se hace referencia a las alteraciones que puedan afectar a la salud psicológica de las personas, que responden a las condiciones presentes en una situación laboral, directamente relacionadas con la organización del trabajo, con el contenido de la tarea e incluso con el entorno o "el hecho, acontecimiento, situación o estado que es consecuencia de la organización del trabajo y tiene alta probabilidad de afectar la salud. Se tiende a aproximar a ambos conceptos (factores y riesgos), de forma que los riesgos serían factores psicosociales que pueden afectar negativamente a la salud y seguridad de los trabajadores, así como el desarrollo del trabajo».

tareas profesionales con responsabilidades familiares o personales —como la atención a menores o personas dependientes—, sacrifiquen sus períodos de descanso con el fin de cumplir los objetivos laborales, lo que conduce a una desdibujada frontera entre el tiempo de trabajo y el tiempo de vida personal, afectando negativamente la salud, el bienestar y el derecho a la conciliación.

Otro de los factores de riesgo relevantes en el contexto del trabajo a distancia es la sobrecarga de trabajo, especialmente aquella derivada de la exigencia de inmediatez en la atención de comunicaciones electrónicas y de la gestión acumulativa de asuntos urgentes a lo largo de la jornada. Esta presión constante, amplificada por la conectividad permanente, puede generar un deterioro progresivo del bienestar físico y mental de la persona trabajadora, así como una pérdida de control sobre la planificación racional de sus tareas. Desde una perspectiva preventiva, la empresa debe implementar mecanismos eficaces de organización del trabajo que contemplen una distribución equilibrada de la carga laboral, la definición clara de prioridades y la adecuación del volumen de tareas a las capacidades y recursos del trabajador. Asimismo, resulta indispensable establecer protocolos que regulen los tiempos de respuesta y los canales de comunicación, evitando que la exigencia de disponibilidad inmediata se traduzca en una fuente crónica de estrés y fatiga laboral.

Un riesgo adicional que merece especial atención en el trabajo a distancia es la despersonalización de la relación laboral, entendida como la progresiva pérdida de visibilidad y reconocimiento del trabajador dentro de la organización. Esta situación se ve agravada cuando la evaluación del desempeño se basa exclusivamente en indicadores cuantitativos —como el número de tareas realizadas o la velocidad de respuesta— en detrimento de criterios cualitativos que valoren la complejidad, el compromiso o la calidad del trabajo ejecutado. La ausencia de canales de comunicación eficaces y bidireccionales entre empleadores y personas trabajadoras, así como la escasa interacción entre pares, contribuyen a intensificar esta sensación de aislamiento profesional. Desde la perspectiva preventiva, resulta indispensable diseñar estrategias que refuercen el sentido de pertenencia y la integración del personal a distancia en la cultura organizacional, garantizando espacios virtuales de comunicación, mecanismos de retroalimentación continua y sistemas de

reconocimiento del esfuerzo laboral que mitiguen los efectos negativos de esta forma de invisibilización estructural.

Para la realidad nicaragüense, la prevención de los riesgos laborales en el trabajo a distancia exige una interpretación sistemática del marco normativo vigente, partiendo del reconocimiento constitucional del derecho a condiciones de trabajo que garanticen la integridad física, la salud, la higiene y la disminución de los riesgos profesionales. Esta garantía encuentra desarrollo normativo en el Decreto 96/2007¹⁰², el cual define la prevención como un conjunto integrado de técnicas, métodos, procedimientos y sistemas de formación orientados a la mejora continua de la seguridad e higiene en el puesto de trabajo. En este contexto, el deber del empleador no se limita a la implementación de medidas genéricas, sino que comienza con una evaluación rigurosa de los riesgos específicos derivados de la deslocalización del entorno laboral. Esta identificación técnica de los peligros —físicos, psicosociales, ergonómicos y organizativos— constituye el punto de partida para diseñar un plan preventivo que permita eliminar o mitigar aquellos factores que, por su naturaleza, pueden materializarse en accidentes o enfermedades profesionales. Solo una planificación preventiva adaptada a la lógica operativa del trabajo a distancia podrá asegurar que el entorno de prestación continúe siendo jurídicamente calificado como espacio protegido. Sobre esta base, el análisis debe avanzar ahora hacia una de las problemáticas más debatidas en el ámbito del trabajo deslocalizado: la configuración jurídica del accidente de trabajo cuando el domicilio del trabajador se convierte, parcial o totalmente, en lugar de trabajo.

4.2. Accidentes en el trabajo a distancia: elementos para su calificación como contingencia laboral

La calificación jurídica de un accidente ocurrido durante la ejecución del trabajo a distancia plantea desafíos interpretativos específicos, aunque los elementos esenciales para su configuración como contingencia laboral se mantienen inalterados respecto de las formas tradicionales de prestación. Tal como advierte Sierra

¹⁰² de 28 de septiembre, Reglamento de la Ley General de Higiene y Seguridad del Trabajo (La Gaceta Diario Oficial núm. 200 de 29 de octubre del 2020).

Benítez¹⁰³, «se trata del mismo marco jurídico aplicable a cualquier otra actividad laboral ordinaria desempeñada mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación». No obstante, la deslocalización del puesto de trabajo introduce una variable relevante: la libertad de disposición espacial del trabajador, circunstancia que incrementa la complejidad probatoria para establecer el nexo causal entre el hecho dañoso y la prestación subordinada de servicios, particularmente cuando la actividad se ejecuta en entornos no controlados por el empleador.

El marco normativo nicaragüense vigente, particularmente lo dispuesto en la Ley 185/1996 en relación con el trabajo a domicilio, resulta insuficiente para abordar con precisión los elementos necesarios para calificar jurídicamente los accidentes ocurridos en el contexto del trabajo a distancia¹⁰⁴. Esta insuficiencia se manifiesta en dos planos fundamentales; en primer lugar, la regulación contenida en apenas seis artículos (155 a 160) se limita a establecer una definición básica del trabajo a domicilio, permitir su ejecución para múltiples empleadores, exigir el registro ante el Ministerio del Trabajo (MITRAB), disponer reglas sobre la forma de pago y prever condiciones mínimas para la terminación del contrato. Sin embargo, no contempla aspectos sustantivos sobre condiciones de seguridad, salud ocupacional ni sobre la protección frente a contingencias derivadas de la prestación deslocalizada. En

¹⁰³ SIERRA BENÍTEZ, E. M., “La retribución, suspensión y extinción en el teletrabajo”, en MELLA MÉNDEZ, Lourdes, (ed.), *Trabajo a distancia y teletrabajo. Estudios sobre su régimen jurídico en el derecho español y comparado*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2015, pág. 226.

¹⁰⁴ NÚÑEZ-CORTÉS CONTRERAS, P., “Accidente de trabajo y teletrabajo”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, núm. 10, 2024, págs. 186-176, «el concepto de accidente de trabajo se ha elaborado partiendo de un modelo de carácter prioritariamente estático, en el que el tiempo y lugar de trabajo actúan como parámetros de la presunción proporcionando pautas para dar respuesta a la mayor parte de supuestos de hecho, que no son fácilmente extrapolables a las singularidades de lugar y tiempo en el teletrabajo. Dichas reglas se construyeron sobre la base de la responsabilidad objetiva del empresario por los daños que sufre el trabajador en las dependencias empresariales y como consecuencia de su actividad. El teletrabajo modifica esa premisa, porque el trabajador presta servicios en un contexto sobre el que el empleador no siempre puede actuar y sobre el que el trabajador, en ocasiones, disfruta de una amplia libertad de decisión. Obviamente, en la medida en que el legislador no proporcione reglas específicas sobre el accidente de trabajo para ese escenario, y la LTD, no introduzca, como se ha dicho, ninguna peculiaridad debe acudir al art. 156 LGSS y a la jurisprudencia tradicional, lo que da lugar a resoluciones que por su novedad resultan sorprendentes».

segundo lugar, como señala Osejo Pineda¹⁰⁵, esta figura responde a una lógica propia de modelos productivos tradicionales, ajenos al uso intensivo TIC's, por tanto, resulta conceptualmente distante del trabajo a distancia contemporáneo, cuyas dinámicas operativas, riesgos asociados y exigencias organizativas han adquirido nuevos perfiles a raíz de su consolidación post pandemia.

Tanto en el ámbito del Derecho del Trabajo como en el régimen jurídico de la Seguridad Social, el ordenamiento jurídico nicaragüense establece una definición de accidente de trabajo que incorpora los elementos estructurales necesarios para su calificación como contingencia laboral. Entre ellos, destacan dos criterios esenciales que interesan particularmente en el análisis del trabajo a distancia: la existencia de una lesión corporal y la configuración de un nexo causal con la prestación subordinada, el que no requiere necesariamente una relación directa e inmediata, sino que admite formas de causalidad indirecta o mediata, conforme a la interpretación admisible en nuestro marco normativo. Esta flexibilidad permite reconocer como accidente laboral aquellos eventos cuya conexión con el trabajo no sea evidente en términos espaciales o temporales, pero que, en virtud de las circunstancias concretas del caso, puedan razonablemente atribuirse a la ejecución de tareas bajo subordinación jurídica, incluso en entornos no supervisados directamente por el empleador, como ocurre en el trabajo a distancia.

La interpretación sistemática del marco normativo en Nicaragua, permite identificar que la configuración de un accidente de trabajo exige, ineludiblemente, la existencia de un nexo de causalidad entre el hecho lesivo y la prestación laboral. Esta exigencia se expresa normativamente en las fórmulas a consecuencia del trabajo (causalidad directa) y con ocasión del trabajo (causalidad indirecta), utilizadas en la legislación para delimitar el alcance de la protección. Tales expresiones deben entenderse en el sentido de que el trabajo constituye, al menos, una causa concurrente de la lesión, aunque no sea necesariamente la única¹⁰⁶. En consecuencia, para que un evento

¹⁰⁵ OSEJO PINEDA, L. M., *op. cit. Relaciones laborales atípicas en Nicaragua*, pág. 167.

¹⁰⁶ SAN MARTÍN RODRÍGUEZ, Á., "Los principales retos del accidente de teletrabajo", en Asociación Española de Salud y Seguridad Social, *Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Experiencias y desafíos de una protección social centenaria. Tomo II*, Murcia, Laborum, 2020, pág. 331, «La doctrina ha sido sintetizada con la 'apodíctica conclusión' de que ha de calificarse como AT aquel en el que de

dañoso sea jurídicamente calificado como accidente de origen laboral —incluso bajo modalidades deslocalizadas como el trabajo a distancia—, debe demostrarse, en todo caso, un vínculo fáctico-jurídico razonable entre el desempeño subordinado de la actividad y el daño producido. La ausencia total de dicho nexo impide su reconocimiento como contingencia protegida.

Una de las principales dificultades en la calificación jurídica de los accidentes ocurridos en el contexto del trabajo a distancia en Nicaragua, radica en la ausencia de una presunción *iuris tantum* a favor de la laboralidad del accidente¹⁰⁷, como sí ocurre en otros ordenamientos, por ejemplo, el español¹⁰⁸. En el marco normativo nicaragüense, no existe una disposición que presuma, por el solo hecho de producirse un accidente durante el tiempo y en el lugar destinado a la ejecución del trabajo, que dicho evento tenga origen laboral. Por tanto, el reconocimiento de la contingencia exige un análisis individualizado, centrado en la verificación de los elementos estructurales del accidente. En ausencia de la referida presunción, el trabajador soporta la carga probatoria respecto de la conexión entre el daño sufrido y la

alguna manera concurra una conexión con la ejecución de un trabajo, bastando con que el nexo causal, indispensable siempre en algún grado, se dé sin necesidad de precisar su significación, mayor o menor, próxima o remota, concausal o coadyuvante, debiendo otorgarse dicha calificación cuando no aparezca acreditada la ruptura de la relación de causalidad entre actividad profesional y el hecho dañoso, por haber ocurrido hechos de tal relieve que sea evidente a todas luces la absoluta carencia de aquella relación».

¹⁰⁷ GINÈS I FABRELLAS, A., *op. cit.*, pág. 123, «La presunción de laboralidad implica que se presume la existencia de relación de causalidad entre el trabajo y las lesiones sufridas en tiempo y lugar de trabajo, sin necesidad de probar la efectiva existencia de dicha relación de causalidad...Se trata, no obstante, de una presunción *iuris tantum* que admite prueba en contra. Es decir, la prueba de ausencia de nexo causal entre el trabajo y la lesión excluye su consideración como accidente de trabajo».

¹⁰⁸ GARCÍA TORRES, A., *op. cit.* pág. 103, «la presunción de accidente de trabajo ocurrido «en tiempo y lugar de trabajo», debe aplicarse siempre y sin excepción, cualesquiera que sean las características que rodeen la prestación de servicios, y es que la redacción de la ley es clara en este aspecto, pues establece una presunción con vocación de generalidad, sin condicionarla a excepciones o limitaciones de ninguna clase, salvo las expresamente previstas por el legislador. Así, independientemente de que la actividad laboral del sujeto se desarrollase en las instalaciones de la empresa, en centros de trabajos móviles o itinerantes, en un telecentro, o en el domicilio de la propia trabajadora, no influye en la aplicación de la presunción, que surtirá todos sus efectos independientemente de cuál sea el lugar de prestación de servicios».

prestación laboral, especialmente cuando la autoridad competente pone en duda el carácter laboral del hecho¹⁰⁹. Esta situación complejiza significativamente la acreditación de la contingencia en contextos deslocalizados, donde los márgenes de supervisión del empleador y el control institucional son sustancialmente más reducidos.

En el contexto del trabajo a distancia, la valoración del elemento de la lesión corporal exige una interpretación que considere las particularidades de esta modalidad, especialmente en lo referido a la manifestación temporal y la forma en que se produce el daño¹¹⁰. La lesión, entendida como alteración funcional de la integridad física o psíquica de la persona trabajadora, puede ser de aparición inmediata o diferida, sin que la ausencia de incapacidad temporal al momento del suceso excluya su posterior reconocimiento como contingencia laboral. Esta posibilidad resulta particularmente relevante en entornos deslocalizados, donde el seguimiento clínico inmediato puede verse limitado y la evolución del daño no siempre es fácilmente perceptible. No obstante, para que la lesión sea calificada jurídicamente como accidente de trabajo, debe derivarse de un hecho repentino, anómalo o involuntario, vinculado a un agente externo, cuya ocurrencia sea identificable dentro del marco de la prestación subordinada. En suma, la calificación no se supedita exclusivamente a

¹⁰⁹ RODRÍGUEZ CARDO, I. A., *op. cit.* pág. 151, «habrá de ser el teletrabajador el que demuestre que el daño se ha producido durante el tiempo y en el lugar de trabajo, lo que también planteará problemas de prueba. En particular, ha de clarificarse el valor que se va a conceder al relato del teletrabajador, pues de ordinario será la única persona presente en el momento de acontecer la lesión y es la parte más interesada en la calificación de la contingencia como profesional. No es una cuestión menor, como pone de manifiesto alguna sentencia reciente que decide no conceder la credibilidad a la versión del teletrabajador sobre la producción del daño (lesión en el hombro), aunque, cierto es, entremezclando consideraciones relativas a la presunción (no acreditación del lugar concreto donde se produjo la lesión), con argumentos más propios de la relación de causalidad («tampoco se ha acreditado que realmente el accidente fuera moviendo una pantalla de ordenador y no haciendo otra cosa ajena a su trabajo»).

¹¹⁰ GARCÍA TORRES, A., *op. cit.* pág. 100, «cobra una especial relevancia la naturaleza de las lesiones sufridas, debiendo hacerse un esfuerzo mayor por precisar la conexión exacta y real entre aquellas y las actividades encargadas (*v.gr.* resulta obvio que el nexo de causalidad entre la lesión y el trabajo queda roto si se presentan quemaduras por aceites o cortes con un cuchillo en una persona que desarrolla una labor informática»).

la inmediatez de los efectos, sino a la constatación de que la afectación corporal es consecuencia de un suceso relacionado, directa o indirectamente, con el ejercicio de la actividad laboral, aun cuando esta se realice fuera del control físico del empleador. Uno de los principales retos en la calificación jurídica de los accidentes ocurridos durante la ejecución del trabajo a distancia radica en la acreditación del nexo causal, sea este directo o indirecto, entre el hecho dañoso y la prestación laboral subordinada. Tal como se ha advertido, la particularidad del entorno deslocalizado introduce complejidades adicionales, ya que el empleador carece de control físico sobre el lugar de trabajo, lo que dificulta la verificación de las circunstancias fácticas del accidente¹¹¹. En este contexto, cobra especial relevancia la amplitud interpretativa que ofrece el ordenamiento jurídico nicaragüense al admitir la causalidad indirecta como criterio válido para la calificación de la contingencia. Esta elasticidad debe traducirse en una mayor apertura valorativa por parte de las autoridades competentes¹¹², a fin de evitar que rigideces probatorias imposibiliten el reconocimiento de accidentes que, si bien no se producen dentro de los márgenes clásicos de tiempo y lugar, guardan una conexión razonable y funcional con la actividad laboral desempeñada. Así, la calificación del nexo causal en el trabajo a distancia debe atender a una reconstrucción fáctica contextualizada, que considere la forma concreta en que se organiza y ejecuta la prestación, los medios tecnológicos utilizados, los horarios habituales y las exigencias operativas impuestas por el empleador, permitiendo así una tutela adecuada frente a los nuevos riesgos emergentes de la organización del trabajo contemporáneo.

En lo que respecta a la identificación del lugar de trabajo en la modalidad a distancia, debe atenderse a las particularidades de la relación laboral concreta y a la forma en

¹¹¹ *Vid.* Montesdeoca Suárez, A., "La presunción "tiempo de trabajo" a efectos de la calificación de accidente de trabajo", *Revista De Estudios Jurídico Laborales Y De Seguridad Social (REJLSSS)*, núm. 7, 2023, págs. 219-220.

¹¹² SÁNCHEZ PÉREZ, J., *op. cit.* pág. 202, «La vinculación de «*ocasionalidad*» entre lesión y trabajo se establece de forma tan elástica que basta con que uno de los factores o agentes lesivos concurrentes ofrezcan relación con el trabajo, pese a que los demás no lo estén, para que se deba entender que dicho accidente se produce «*con ocasión del trabajo*».

que esta modalidad ha sido implementada¹¹³. En efecto, uno de los rasgos definitorios del trabajo a distancia es que la determinación del lugar de prestación de servicios suele quedar a discreción del trabajador, en función de su autonomía organizativa. Esta característica introduce desafíos adicionales para la calificación del accidente como contingencia laboral, ya que obliga a las autoridades competentes a examinar caso por caso la validez del vínculo espacio-laboral. En este sentido, si la modalidad de trabajo a distancia se adopta durante el curso de una relación laboral previamente iniciada, debe existir un acuerdo expreso entre las partes que precise el lugar o los lugares habilitados para la ejecución de las tareas. Por el contrario, si la relación se establece desde el inicio bajo esta modalidad, el artículo 20, literal c), de la Ley 185/1996, exige que en el contrato individual se consigne de manera clara el lugar o los lugares en que se desarrollará la prestación. Este elemento resulta determinante, ya que el reconocimiento del lugar como espacio protegido laboralmente constituye un presupuesto necesario para poder analizar con posterioridad el nexo causal y, en consecuencia, calificar el evento como accidente de trabajo.

Otro criterio determinante para establecer el carácter laboral de un accidente ocurrido en el marco del trabajo a distancia, es la verificación de su ocurrencia dentro del tiempo de trabajo y en el lugar previamente establecido para la ejecución de la prestación. Cuando ambas condiciones concurren —esto es, si el accidente se produce durante la jornada y en el espacio pactado como lugar de trabajo—, la conexión con la relación de trabajo resulta, en principio, más sencilla de acreditar. No obstante, la complejidad interpretativa aumenta significativamente cuando se está ante modalidades itinerantes de trabajo a distancia, caracterizadas por la ausencia de un puesto fijo y la utilización de diversos entornos para el desarrollo de las tareas. En estos casos, la calificación jurídica del accidente exige una evaluación más flexible, orientada por el criterio de causalidad indirecta. Esta implica constatar si el suceso dañoso ocurrió en ocasión del trabajo, entendiendo esta expresión como la realización de una actividad que, de no mediar el vínculo laboral subordinado, la persona trabajadora no habría llevado a cabo. Así, la noción de ocasión debe ser

¹¹³ *Vid.*, MORENO ROMERO, F., “Accidente de trabajo y sus elementos de presunción en el teletrabajo”, en DE LOS COBOS ORIHUEL F. y THIBAUT ARANDA, X. (dirs.), *El trabajo a distancia. Con particular análisis del Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre*, Madrid, Wolters Kluwer, 2021.

interpretada funcionalmente, atendiendo a las circunstancias específicas del hecho, al grado de conexión entre la conducta desplegada y la organización del trabajo, y al contexto operativo impuesto por la modalidad deslocalizada de prestación. Solo un enfoque hermenéutico de este tipo permitirá garantizar una protección efectiva en consonancia con las nuevas formas de organización del trabajo y los riesgos que les son inherentes.

Un supuesto especialmente complejo en la calificación de accidentes en el marco del trabajo a distancia se presenta cuando el hecho dañoso ocurre durante el tiempo de trabajo¹¹⁴, pero en un lugar distinto al previamente acordado para la ejecución de la prestación¹¹⁵. En este escenario, la evaluación debe orientarse nuevamente a partir del criterio de causalidad indirecta, a fin de determinar si, pese a la variación espacial, el accidente guarda una conexión funcional con la actividad laboral desempeñada. La clave interpretativa radica en establecer si la persona trabajadora, aunque ausente del espacio pactado, se encontraba en ocasión del trabajo, esto es, desarrollando o preparándose para desarrollar una actividad que no habría realizado de no existir la relación de subordinación jurídica¹¹⁶. Esta valoración adquiere particular importancia

¹¹⁴ Vid. GALA DURÁN, C., "Teletrabajo y accidente de trabajo: una aproximación a la posición de los tribunales", *IUSLabor. Revista d'anàlisi de Dret del Treball*, núm. 1, 2023, págs. 153-154.

¹¹⁵ Ibid. págs. 154-155, «la mutua colaboradora con la Seguridad Social alega que el accidente no tuvo lugar en el lugar de trabajo sino en otro lugar del domicilio –en el pasillo al salir del baño–, y, en consecuencia, se habría roto la conexión con el trabajo. Es más, la mutua entiende que el único lugar de trabajo de la teletrabajadora era estar sentada ante el ordenador en su domicilio. Con buen criterio a nuestro entender, la sentencia descarta tal interpretación del lugar de trabajo, afirmando que nadie pondría en tela de juicio la oportunidad de considerar accidente de trabajo el sufrido por una persona trabajadora en idéntica circunstancia –caída en el pasillo al ir al baño– si trabajase en una fábrica, oficina o tienda. La obligada visita al baño para atender a una necesidad fisiológica, constante el desempeño de la jornada laboral, no puede enervar la presunción legal de accidente de trabajo del artículo 156.3 del TRLGSS».

¹¹⁶ Ibid. pág. 157, «En consecuencia, el lugar de trabajo no es solo el puesto de trabajo –conformado como la propia sentencia señala por la mesa, el ordenador y la silla–, sino también otros espacios del domicilio de la persona teletrabajadora donde puede desarrollarse una vida laboral semejante a la que esa persona desarrollaría si trabajase presencialmente. Y ello, lleva a considerar también lugar de trabajo a los efectos del artículo 156.3 del TRLGSS –pero solo durante el tiempo de trabajo, ya que no dejan de ser espacios privados–, el baño o baños del domicilio y la cocina e incluso el comedor

en un modelo como el trabajo a distancia¹¹⁷, cuya configuración normativa y práctica reconoce un alto grado de autoorganización, especialmente en lo relativo a la gestión del tiempo y del entorno laboral¹¹⁸. De ahí que el reconocimiento del derecho a un horario flexible y a la autogestión del espacio de trabajo no debe ser interpretado como un obstáculo *per se* para la calificación de la contingencia, sino como un dato que obliga a un análisis casuístico más sofisticado. En este contexto, corresponderá a la persona trabajadora acreditar, mediante medios idóneos y suficientes, que al momento del accidente se encontraba cumpliendo obligaciones laborales o actuando dentro del marco fáctico generado por la relación de trabajo, aunque fuera de los límites espaciales inicialmente acordados¹¹⁹.

En el marco del trabajo a distancia, la figura del accidente *in itinere* exige una relectura adaptada a las particularidades de esta modalidad¹²⁰. Los elementos estructurales que la jurisprudencia y la doctrina han consolidado para su calificación siguen siendo

(pensemos, por ejemplo, en una empresa donde hay una máquina de bebidas y luego un espacio habilitado para tomarlas tranquilamente). Pero a estos espacios quizás podrían añadirse más: la terraza a la que se sale para fumar a la vez que se toma el café durante el descanso dentro del tiempo de trabajo».

¹¹⁷ Vid. ARIAS DOMÍNGUEZ, Á., “El accidente laboral en el trabajo a domicilio y el concepto ‘zona de trabajo’”, *Revista de Jurisprudencia Laboral (RJL)*, núm. 3, 2023, págs. 6-7.

¹¹⁸ Vid. RODRÍGUEZ CARDO, I. A., *op. cit.* pág. 145.

¹¹⁹ GALA DURÁN, C., *op. cit.* pág. 155, «la palabra de la persona teletrabajadora –y de los posibles testigos– sobre en qué circunstancias se produjo el daño adquiere más relevancia que en el caso del trabajo presencial».

¹²⁰ GARCÍA TORRES, A., *op. cit.* pág. 111, «se trata de determinar si es aplicable el concepto de accidente *in itinere* a los accidentes sufridos por los teletrabajadores que, aprovechando las facilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, y que, por diversas razones personales o familiares, decidan prestar sus servicios en varias dependencias, sufren un accidente en el trayecto entre dichos centros. Como es sabido la construcción e interpretación de los elementos que componen el accidente de trabajo *in itinere* es de raigambre jurisprudencial, por lo que la solución última a este conflicto se encontrará en la sede judicial. Aun así, es necesario recordar que la jurisprudencia más reciente en la materia parece abogar por un concepto más extensivo de los elementos constitutivos del accidente *in itinere* de domicilio que puede alcanzar «tanto el domicilio del trabajador en sentido estricto como la residencia habitual a efectos de trabajo» [STS 26 de diciembre de 2013 (Recurso núm. 2315/2012)], por lo que no sería descartable que se siguiera ahondando en esta línea».

aplicables¹²¹: el elemento teleológico, que exige que el trayecto esté motivado por la ejecución del trabajo; el geográfico, que demanda que el itinerario seguido sea el habitual o razonable; el cronológico, que requiere una proximidad temporal respecto del inicio o finalización de la jornada; y la idoneidad del medio de transporte. Sin embargo, su interpretación en contextos deslocalizados debe considerar la realidad organizativa y funcional del trabajo a distancia, particularmente la flexibilidad espacial y horaria que caracteriza esta modalidad.

Así, por ejemplo, el elemento teleológico no debe entenderse en términos rígidos, sino atendiendo a la finalidad funcional del desplazamiento, de modo que resultará protegido el accidente ocurrido cuando la persona trabajadora se dirigía, desde su domicilio o desde otro lugar habilitado para la prestación, al centro de trabajo a efectos de reuniones, entrega de documentación o cualquier actividad vinculada al vínculo laboral. Del mismo modo, se reconocerá la existencia de accidente *in itinere* en el trayecto de ida o regreso entre el domicilio y el lugar elegido por el propio trabajador para prestar sus servicios, en tanto dicho desplazamiento responde a exigencias derivadas de la relación de trabajo.

A partir de este criterio interpretativo, se ha planteado la cuestión relativa a si puede considerarse accidente *in itinere* aquel que acontece durante un trayecto que incluye desviaciones, como la recogida de hijos en centros educativos antes de iniciar la

¹²¹ GALA DURÁN, C., *op. cit.* pág. 149, «En los casos en que se trata de teletrabajo a tiempo parcial –uno o varios días a la semana–, resulta evidente que los días en que la persona teletrabajadora tiene que desplazarse a la empresa para trabajar de forma presencial se aplica directamente, y a todos los efectos, el artículo 156 del TRLGSS y la jurisprudencia que lo interpreta. Y, en consecuencia, dicha persona puede sufrir un accidente de trabajo *in itinere* cuando se desplaza de su domicilio al centro de trabajo o viceversa; aplicándose en este caso la jurisprudencia consolidada existente en torno a esta materia (trayecto adecuado, medio de transporte admisible...). Cabe recordar, no obstante, que el accidente de trabajo *in itinere* se limita a los supuestos de accidente –entendido como un hecho externo y fortuito–, quedando excluidas las enfermedades, por lo que si, por ejemplo, al ir a trabajar presencialmente la persona teletrabajadora sufre un ictus será ella o su familia, en su caso, quien tenga que demostrar que la causa del ictus fue laboral (es decir, que padecía una situación de estrés, de acoso moral, de sobrecarga de trabajo...); es decir, tendrá que demostrarse la conexión con el trabajo».

jornada laboral en el domicilio¹²². En estos casos, debe considerarse que tales desvíos no interrumpen necesariamente el nexo causal, siempre que respondan a actos necesarios, habituales o socialmente aceptados, como lo es el ejercicio de responsabilidades de cuidado. En este sentido, el retorno al domicilio con el fin de iniciar la jornada laboral permite sostener, razonablemente, que la contingencia se produjo en el marco de un desplazamiento funcionalmente vinculado al trabajo, por lo que podría acogerse la calificación de accidente *in itinere*.

Del mismo modo, cuando el accidente ocurre durante el trayecto entre el domicilio y un lugar distinto al habitualmente elegido por el trabajador para la ejecución de sus tareas, corresponde analizar si dicho desplazamiento estaba objetivamente motivado por exigencias laborales. En tales casos, como se señaló en relación con los escenarios de horario flexible, recae sobre la persona trabajadora la carga de acreditar que el trayecto respondía a una necesidad concreta derivada de la prestación de servicios. Solo así será posible sostener, conforme a los criterios interpretativos aquí desarrollados, que dicho accidente guarda la necesaria conexión fáctica y teleológica con la relación laboral.

Uno de los desafíos prácticos más relevantes en la gestión jurídica de los accidentes ocurridos en el contexto del trabajo a distancia es la determinación de la autoridad competente para calificar su carácter laboral. En Nicaragua, esta atribución se ejerce en sede administrativa por dos instancias diferenciadas, en función de la situación de afiliación del trabajador al régimen general del seguro social. Por un lado, si el trabajador se encuentra debidamente afiliado al Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), corresponde a sus inspectores realizar la calificación de la contingencia conforme a las disposiciones de la Ley de Seguridad Social y su reglamento.

Ahora bien, si el empleador incumple con la obligación legal de inscribir al trabajador ante el INSS, o bien si existiera una controversia respecto a la naturaleza jurídica de la relación laboral, la persona trabajadora puede acudir a los servicios de inspección del MITRAB, a fin de que se verifique, mediante actuación inspectiva, la existencia de indicios suficientes que acrediten la laboralidad del vínculo y, por consiguiente, del

¹²² GINÈS I FABRELLAS, A., *op. cit.* pág. 131, «Se consideran compatibles con el accidente *in itinere* interrupciones o desviaciones derivadas de responsabilidades familiares de cuidado, tales como el acompañamiento o recogida de hijos e hijas al colegio u otros espacios de cuidado».

accidente ocurrido. Incluso en los casos en los que el INSS hubiera denegado la calificación como accidente de trabajo, no existe impedimento legal para que el trabajador solicite al MITRAB una recalificación de la contingencia en virtud de la potestad inspectiva conferida por el ordenamiento jurídico laboral.

En vía judicial, una vez agotadas las instancias administrativas —ya sea ante el INSS o el MITRAB, con la tramitación de los recursos pertinentes—, corresponde a los jueces de trabajo y de la seguridad social resolver sobre la calificación definitiva del accidente conforme a lo establecido en el artículo 9, literal b), de la Ley 815/2012¹²³. Dicha disposición atribuye a estos órganos jurisdiccionales competencia para conocer asuntos relacionados con prestaciones, afiliación, inscripción y cotización al sistema de seguridad social. En segunda instancia, el conocimiento de los recursos de apelación recae en el Tribunal Nacional Laboral de Apelación (TNLA), conforme a lo dispuesto en el artículo 128 del citado cuerpo normativo.

Este entramado institucional, caracterizado por la concurrencia de competencias entre el INSS, el MITRAB y la jurisdicción laboral, exige una articulación efectiva entre los mecanismos administrativos y judiciales, a fin de garantizar una tutela adecuada y oportuna frente a las nuevas formas de riesgo que emergen en el trabajo a distancia¹²⁴. La ausencia de presunciones normativas específicas, sumada a las dificultades probatorias derivadas de la deslocalización del puesto de trabajo, plantea una urgente necesidad de fortalecer los criterios técnicos y jurídicos utilizados en la determinación del carácter laboral de las contingencias.

5. Conclusiones

La salud laboral y la seguridad en el trabajo son categorías jurídicas y sociales que, en América Latina, han evolucionado de forma heterogénea frente a los países industrializados, debido a factores históricos, económicos y políticos. En el caso de Nicaragua, la configuración normativa en materia de riesgos laborales responde a

¹²³ de 31 de octubre, Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social de Nicaragua (La Gaceta Diario Oficial núm. 229 de 29 de noviembre de 2012).

¹²⁴ *Vid.*, AYERRA DUESCA, N. J., “Lagunas en torno a la calificación de accidente de trabajo en la modalidad de teletrabajo”, *Lan Harremanak: Revista de relaciones laborales*, núm. 48, 2022, págs. 118.

lógicas institucionales centradas en modelos de protección fragmentarios y en muchos aspectos desactualizados, que se ven desbordados ante los desafíos que plantean las nuevas formas de organización del trabajo, particularmente el trabajo a distancia.

Pese a las diferencias existentes entre los ordenamientos jurídicos en cuanto a la forma de identificar, prevenir y mitigar los riesgos laborales, los principios que rigen la prevención de los daños derivados del trabajo mantienen una estructura común que permite una interpretación armónica entre sistemas. Esto se traduce en la necesidad de compartir conocimientos y experiencias sobre el alcance, las causas y las medidas para evitar los daños laborales, todo ello con el propósito de garantizar condiciones de trabajo seguras, equitativas y sostenibles.

En la actualidad, los riesgos laborales han adquirido un renovado protagonismo. La adopción de normas de prevención, fiscalización e inspección ha sido significativa, pero la irrupción de nuevas formas de trabajo en red, como el trabajo a distancia, ha desafiado los marcos regulatorios vigentes. Esta transformación exige repensar la cobertura y el alcance de la protección frente a los accidentes, sobre todo en entornos donde el control del empleador es difuso y la exposición a nuevos riesgos, como los psicosociales o ergonómicos, resulta más elevada.

El interés del trabajador por obtener la calificación favorable del accidente como contingencia laboral responde a la ventaja jurídica que ello supone. Esta calificación permite el acceso inmediato a las prestaciones del seguro social, sin exigencia de períodos de cotización previa, y con beneficios como la compatibilidad con otras rentas, la estabilidad en el empleo y el derecho al reingreso en condiciones de dignidad, incluso con ajustes razonables en casos de incapacidad parcial.

El trabajo a distancia, bajo sus múltiples denominaciones constituye una modalidad cuya implementación se ha acelerado de forma exponencial tras la pandemia. En Nicaragua, lo que prevalece es una forma de trabajo ejecutada desde el domicilio del trabajador, mediante el uso de TIC's y bajo supervisión remota, sin que exista aún un marco normativo específico que regule sus particularidades. La legislación vigente en materia de trabajo a domicilio resulta insuficiente y anacrónica frente a las demandas del trabajo digital y flexible.

A la fecha, Nicaragua carece de una regulación expresa sobre el trabajo a distancia. La normativa existente en la Ley 185/1996, referida al trabajo a domicilio, no recoge los elementos estructurales ni operativos de esta modalidad, lo que genera un vacío regulatorio. Cuando el legislador decida abordar esta materia, deberá garantizar, entre otros aspectos, los principios de igualdad de trato, voluntariedad y reversibilidad; la delimitación del tiempo de trabajo y los descansos; el derecho a la desconexión digital; el respeto a la privacidad; la adecuación del entorno de trabajo y la protección de los derechos colectivos.

En tanto no se dicte una legislación específica, recae sobre las autoridades administrativas y judiciales la responsabilidad de suplir los vacíos normativos a través de sus facultades de calificación e interpretación. Esto exige una actuación contextualizada, orientada por los principios pro operario, que considere las particularidades del trabajo deslocalizado y recurra a la figura de la causalidad indirecta como vía para reconocer la existencia de accidentes de trabajo aun en contextos de control difuso o flexible. En este marco, el análisis casuístico y la aplicación razonada del derecho se consolidan como herramientas fundamentales para garantizar una protección efectiva de los trabajadores en las nuevas realidades laborales del siglo XXI.

Bibliografía

- BOTTOS, A. V., *Teletrabajo su protección en el derecho laboral*, Buenos Aires, Cathedra Jurídica, 2008.
- DÁVALOS, J., *Derecho individual del trabajo*, 18^a ed., Ciudad de México, Porrúa, 2009.
- ESCOBAR LEDEA, Y. R., "Teletrabajo decente: el derecho a la seguridad y la salud como pilar fundamental. Una mirada en América Latina", *Cielo Laboral*, núm. 5, 2022.
- GARCÍA MURCIA, J., "El continuo desbordamiento y expansión del concepto de accidente de trabajo", en Asociación Española de Salud y Seguridad Social, *Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Experiencias y desafíos de una protección social centenaria. Tomo I*, Murcia, Laborum, 2020, 39-61.
- GARCÍA PIÑERO, N. P., "La normativa internacional y europea sobre el trabajo a distancia: los convenios y recomendaciones de la OIT", en Alzaga Ruiz, I., Sánchez

- Trigueros, C. y Hierro Hierro, F. J., (coords.), *El trabajo a distancia: una perspectiva global*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, 83-114.
- GARCÍA TORRES, A., "El accidente de trabajo en el teletrabajo: retos y perspectivas", *Revista Justicia & Trabajo*, núm. 1, 2022, 95-114.
- GINÈS I FABRELLAS, A., (coord.), *Teletrabajo. Estudio jurídico desde la perspectiva de la seguridad y salud laboral*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2021.
- GONZÁLEZ DÍAZ, F. A., "La prevención y protección de riesgos laborales de las personas trabajadoras a distancia", *Teletrabajo*", en Alzaga Ruiz, I., Sánchez Trigueros, C. y Hierro Hierro, F. J., (coords.), *El trabajo a distancia: una perspectiva global*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, 497-534.
- GONZÁLEZ DÍAZ, F. A. y FERNÁNDEZ COLLADOS, M. B., "Accidentes laborales de tráfico: nuevos retos en la prevención de riesgos laborales", en Asociación Española de Salud y Seguridad Social, *Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Experiencias y desafíos de una protección social centenaria. Tomo II*, Murcia, Laborum, 2020, pp. 423-441.
- GORELLI HERNÁNDEZ, J., VÍLCHEZ PORRAS, M., ÁLVAREZ ALCOLEA, M., DE VAL TENA, Á. y GUTIÉRREZ PÉREZ, M., *"Lecciones de seguridad social"*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 2013.
- HUMERES NOGUER, H., *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Tomo III*, Santiago, Jurídica de Chile, 2010.
- KAHALE CARRILLO, D. T., "Algunas consideraciones sobre el accidente de trabajo "in itinere", *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, núm. 8, 2007, 143-157.
- LACAVEX BERUMEN, M. A. de la C., "¿Es el teletrabajo, trabajo a domicilio? Una revisión hispanoamericana", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 9, 2009, 89-118.
- LAM PEÑA, R. J., "La regulación del teletrabajo en Cuba", *Cielo Laboral*, núm. 12, 2021.
- LLANO SÁNCHEZ, M., "Las particularidades del trabajo a distancia", en García Murcia, J. (dir.), *El concepto del trabajador asalariado: notas legales y otros indicadores de origen jurisprudencial*, Madrid, Tecnos, 2023, 329-360.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, R., "El accidente de trabajo de los teletrabajadores: qué dice la jurisprudencia ante el mutismo del legislador", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 38, 2024, 65-88.

- LOUSADA AROCHENA, J. F. y RON LATAS, R. P., "Una mirada periférica al teletrabajo, el trabajo a domicilio y el trabajo a distancia en el derecho español", en Mella Méndez, L. (ed.), *Trabajo a distancia y teletrabajo. Estudios sobre su régimen jurídico en el derecho español y comparado*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2015, 31-46.
- MONTOYA MEDINA, D., "Teletrabajo y prevención de riesgos laborales", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 243, 2021, 35-76.
- MORENO ROMERO, F., "Accidente de trabajo y sus elementos de presunción en el teletrabajo", en de los Cobos Orihuel F. y Thibault Aranda, X. (dirs.), *El trabajo a distancia. Con particular análisis del Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre*, Madrid, Wolters Kluwer, 2021, 473-502.
- NÚÑEZ-CORTÉS CONTRERAS, P., "Accidente de trabajo y teletrabajo", *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, núm. 10, 2024, 185-192.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Las dificultades y oportunidades del teletrabajo para los trabajadores y empleadores en los sectores de servicios de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) y financieros*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2016.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Definición y medición del trabajo a distancia, el teletrabajo, el trabajo a domicilio y el trabajo basado en el domicilio*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2020.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Guía para empleadores sobre el trabajo desde casa en respuesta al brote de la COVID-19*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2020.
- OSEJO PINEDA, L. M., *Relaciones laborales atípicas en Nicaragua*, Managua, SENICSA, 2018.
- PASTOR MARTÍNEZ, A., "La normativa internacional como instrumento de articulación de las políticas legislativas nacionales en materia de representación de los trabajadores en el contexto del trabajo a distancia y del teletrabajo", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 9, núm. 1, 2021, 474-498.

- PÉREZ PÉREZ, E., "La doctrina de la "ocasionalidad relevante" en la jurisprudencia española", *Tripalium, Justicia Social y Trabajo Decente*, vol. 5, núm. 2, 2023, 115-133.
- POQUET CATALÀ, R., "Accidente de trabajo in itinere en el teletrabajo: su difícil conjunción", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 5, núm. 4, 2017, 40-57.
- QUINTANILLA NAVARRO, R. Y., "Concepto y modalidades del trabajo a distancia: trabajo a distancia. Trabajo presencial. Teletrabajo", en Alzaga Ruiz, I., Sánchez Trigueros, C. y Hierro Hierro, F. J., (coords.), *El trabajo a distancia: una perspectiva global*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, 161-190.
- RODRÍGUEZ CARDÓ, I. A., "Accidente de trabajo y teletrabajo: una relación difícil", *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 166, 2023, 139-170.
- ROMUALDI, E. E., "Teletrabajo: aspectos básicos", *Derecho Laboral y Seguridad Social*, núm. 23, 2020, 35-38.
- RUANO ALBERTO, S., "El accidente in itinere: una regulación pendiente de precisar", en Asociación Española de Salud y Seguridad Social, *Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Experiencias y desafíos de una protección social centenaria. Tomo I*, Murcia, Laborum, 2020, 509-526.
- SÁNCHEZ PÉREZ, J., *La configuración jurídica del accidente de trabajo*, Murcia, Laborum, 2011.
- SAN MARTÍN RODRÍGUEZ, Á., "Los principales retos del accidente de teletrabajo", en Asociación Española de Salud y Seguridad Social, *Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Experiencias y desafíos de una protección social centenaria. Tomo II*, Murcia, Laborum, 2020, 327-334.
- SELMA PENALVA, A., "El accidente de trabajo en el teletrabajo. Situación actual y nuevas perspectivas", *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 134, 2016, 129-166.
- SEMPERE NAVARRO, A. V., "Los confines del accidente laboral mediando desplazamiento", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. Extraordinario, 2021, 65-75.

- SIERRA BENITEZ, E. M., "La retribución, suspensión y extinción en el teletrabajo", en Mella Méndez, Lourdes, (ed.), *Trabajo a distancia y teletrabajo. Estudios sobre su régimen jurídico en el derecho español y comparado*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2015, 209-242.
- SIERRA BENITEZ, E. M., "El trabajo a distancia y el teletrabajo", *Fiscal & Laboral*, 2019, 44-51.
- TODOLÍ SIGNES, A. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, Á., "El Accidente de Trabajo en el Teletrabajo. La igualdad entre trabajadores a distancia y presenciales como base para resolver los nuevos conflictos", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 37, 2023, 31-51.

Recursos electrónicos

- ALOISI, A. y DE STEFANO, V., "Actividades esenciales, trabajo a distancia y vigilancia digital. Estrategias para hacer frente al panóptico de la pandemia de COVID-19", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 141, núm. 2, 321-349, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1111/ilrs.12245>.
- ARIAS DOMÍNGUEZ, Á., "El accidente laboral en el trabajo a domicilio y el concepto 'zona de trabajo'", *Revista de Jurisprudencia Laboral (RJL)*, núm. 3, 2023. DOI: https://doi.org/10.55104/RJL_00439.
- ASQUERINO LAMPARERO, M. J., "La protección del trabajador a través de la presunción legal de accidente de trabajo", *E-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 6, núm. 2, 2021, 179-202. DOI: <https://doi.org/10.12795/e-RIPS.2021.i02.09>.
- AYERRA DUESCA, N. J., "Lagunas en torno a la calificación de accidente de trabajo en la modalidad de teletrabajo", *Lan Harremanak: Revista de Relaciones Laborales*, núm. 48, 2022, 116-140. DOI: <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.23881>.
- CHIVA GÓMEZ, R., "Teletrabajo: hacia un modelo organizativo consciente", *elDiario.es*, 7 de mayo de 2020. Disponible en https://www.eldiario.es/tribunaabierta/Teletrabajo-modelo-organizativo-consciente_6_1024757523.html.

- GALA DURÁN, C., "Teletrabajo y accidente de trabajo: una aproximación a la posición de los tribunales", *IUSLabor. Revista d'anàlisi de Dret del Treball*, núm. 1, 2023. DOI: <https://doi.org/10.31009/IUSLabor.2023.i01.05>.
- GÓMEZ, E., "Ergonomía en el teletrabajo y otros nuevos retos para la PRL", *Universitat Oberta de Catalunya*, 14 de junio de 2021. Disponible en <https://economia-empresa.blogs.uoc.edu/es/ergonomia-en-el-teletrabajo-y-otros-nuevos-retos-para-la-prl/>.
- IGARTUA MIRÓ, M. T., "Teletrabajo y riesgos psicosociales: la imperiosa necesidad de reforzar la tutela preventiva", *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, núm. 3, 2021, 175-212. DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/TPDM.2021.i3.10>.
- MONTESDEOCA SUÁREZ, A., "La presunción "tiempo de trabajo" a efectos de la calificación de accidente de trabajo", *Revista De Estudios Jurídico Laborales Y De Seguridad Social (REJLSSS)*, núm. 7, 2023, 207-223. DOI: <https://doi.org/10.24310/rejlss7202316594>.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Convenio núm. 177, de 04 de junio de 1996, sobre el trabajo a domicilio. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312322.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, "OIT: Al menos 23 millones de personas han transitado por el teletrabajo en América Latina y el Caribe", *Organización Internacional del Trabajo*, 06.1.21. Disponible en <https://www.ilo.org/es/resource/news/oit-al-menos-23-millones-de-personas-han-transitado-por-el-teletrabajo-en>.
- ROSENBAUM CARLI, F., "El teletrabajo: una regulación justa con adecuada protección", *Opinión y Crítica sobre el Derecho del Trabajo*, 10 de mayo de 2020. Disponible en <https://federicorosenbaum.blogspot.com/2020/05/el-teletrabajo-una-regulacion-justa-con.html?m=1>.
- URIBE KAJAT, J. y JIMÉNEZ DE ALIAGA, K. M., "El trabajo remoto y la gestión de las emociones en tiempos de la COVID-19: Una mirada de estudiantes de maestría desde el rol de trabajadores, Lima-Perú (2020)", *Industrial Data*, vol. 24, núm. 1, 2021, 179-199. DOI: <https://dx.doi.org/10.15381/idata.v24i1.19858>.

VILLASMIL, Humberto, B. C., y Montt, G., "Lineamientos para la regulación del trabajo a distancia y el teletrabajo", *Organización Internacional del Trabajo*, octubre de 2021. Disponible en https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_825183.pdf.

Luis Ernesto Alemán-Madrigal

Trabajo a distancia y accidentes: criterios de calificación en el derecho nicaragüense

Cómo citar: Alemán-Madrigal, L. E. (2025). Trabajo a distancia y accidentes: criterios de calificación en el derecho nicaragüense. *Revista Jurídica Del Trabajo*, 6(17), 7-78.



Esta obra está bajo una licencia internacional [Creative Commons Atribución 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

ARTÍCULOS

El teletrabajo transnacional desde la filosofía contemporánea

Transnational teleworking from contemporary philosophy

Fecha de envío: 19/08/2025 – Fecha de aceptación: 14/10/2025

Liliana Alejandra Soto Martínez

Universidad Libre

lilianasoto_mar@hotmail.com

RESUMEN: El teletrabajo transnacional ha transformado significativamente las relaciones laborales modernas, presentando retos jurídicos, fiscales y éticos. Por tal razón, este artículo analiza las implicaciones laborales y tributarias de esta modalidad para trabajadores colombianos que prestan servicios a empresas extranjeras, tanto a la luz de la legislación nacional (incluyendo la Ley 2466 de 2025, que enfatiza la necesidad de una formalización clara y contractual del teletrabajo transnacional) como de los estándares internacionales. Asimismo, propone una reflexión filosófica contemporánea, con base en autores como Pogge, Appiah, Gilligan, Held y Honneth, que permite abordar estos desafíos desde una perspectiva de justicia global, ética del cuidado y gobernanza democrática transnacional. Finalmente, concluye con recomendaciones normativas, institucionales y éticas que podrían orientar la consolidación de una regulación equitativa y sostenible para el trabajo remoto transnacional.

PALABRAS CLAVE: teletrabajo transnacional, justicia global, ética del cuidado, gobernanza democrática transnacional

ABSTRACT: Transnational teleworking has significantly transformed modern labour relations, presenting legal, fiscal and ethical challenges. For this reason, this article analyses the labour and tax implications of this modality for Colombian workers who provide services to foreign companies, both considering national legislation (including Law 2466 of 2025, which emphasizes the need for a clear and contractual formalization of transnational telework) as international standards. It also proposes a contemporary philosophical reflection, based on authors such as Pogge, Appiah, Gilligan, Held and Honneth, which makes it possible to address these challenges from the perspective of global justice, care ethics and transnational democratic governance. Finally, it concludes with normative, institutional and ethical recommendations that could guide the consolidation of an equitable and sustainable regulation for transnational remote work.

KEYWORDS: transnational teleworking, global justice, care ethics, transnational democratic governance

1. Introducción

En un mundo cada vez más interconectado, el teletrabajo transnacional se ha consolidado como una modalidad emergente que desafía las fronteras tradicionales del empleo. Esta forma de vinculación laboral –en la que un trabajador domiciliado en un país presta servicios de manera remota a una empresa situada en otra jurisdicción– reconfigura no solo las dinámicas contractuales, sino también las estructuras normativas, fiscales y éticas que las sustentan. De este modo, en el caso colombiano, la sanción de la Ley 2466 de 2025 representa un paso significativo hacia la regulación de esta realidad, al establecer un marco jurídico que reconoce expresamente la figura y sus particularidades.

Sin embargo, este avance legislativo también abre interrogantes cruciales acerca de ¿cómo garantizar la protección social del trabajador cuando la empresa contratante

no está sujeta a las obligaciones nacionales?, o ¿qué criterios deben aplicarse para evitar la doble tributación?, o ¿qué principios éticos deberían orientar la configuración de esta nueva forma de trabajo en un contexto de interdependencia global? Estas preguntas requieren un enfoque interdisciplinario que trascienda el análisis normativo y convoque también la reflexión filosófica.

Por consiguiente, este artículo ofrece una lectura integral del teletrabajo transnacional desde Colombia, articulando el estudio del marco legal vigente con una reflexión crítica sustentada en la filosofía política contemporánea. Entonces, por medio de autores como Thomas Pogge, Kwame Anthony Appiah, Carol Gilligan, David Held y Axel Honneth, se propone repensar esta modalidad laboral como un fenómeno que interpela las nociones de justicia global, ética del cuidado y gobernanza democrática más allá del Estado-nación. De este modo, el objetivo general del documento es el de contribuir al diseño de políticas públicas y mecanismos institucionales que garanticen una regulación equitativa, sostenible y centrada en la dignidad del trabajador en la era digital.

Así las cosas, teniendo un enfoque cualitativo, de corte analítico y normativo, para la construcción de este artículo se realizó una revisión documental de legislación colombiana, tratados internacionales y doctrina jurídica especializada. Además, se incorporó un análisis filosófico basado en literatura académica reconocida en la filosofía política contemporánea con el objetivo de articular un marco interdisciplinario que permitiera comprender los desafíos del teletrabajo transnacional desde una perspectiva jurídica y ética, por lo cual, se revisaron fuentes primarias (normas legales) y secundarias (artículos, libros y comentarios doctrinales) con el fin de establecer una base argumentativa sólida y actualizada en la materia.

2. Transformación del trabajo en la era digital

El trabajo en la era digital ha experimentado una transformación profunda impulsada por avances tecnológicos como la inteligencia artificial (IA), el Big Data y la automatización, los cuales han reorganizado los procesos laborales y generado tanto

la creación de nuevos empleos como la desaparición de otros¹²³. Este cambio ha obligado a una actualización constante de habilidades técnicas mediante procesos de *reskilling* y *upskilling*, así como a un mayor énfasis en competencias blandas como la creatividad y la resiliencia⁴. En este contexto, la digitalización ha facilitado modalidades laborales flexibles, entre las que destaca el teletrabajo transnacional, entendido como aquella modalidad en la que un trabajador reside en un país –como Colombia– y presta servicios de forma remota para una empresa ubicada en otro⁵. Esta forma de trabajo aprovecha las tecnologías de la información y comunicación para superar barreras geográficas y temporales, pero plantea retos jurídicos, fiscales y sociales específicos, como la regulación laboral aplicable, la protección en salud y riesgos laborales, la gestión migratoria y las obligaciones tributarias internacionales⁶⁷. De esta forma, la transformación del trabajo en la era digital ha implicado cambios significativos no solo tecnológicos, sino también normativos e institucionales, afectando la regulación laboral tradicional. En particular, la modalidad de teletrabajo transnacional desafía conceptos clásicos del derecho laboral como la subordinación, la continuidad del servicio y la prestación personal, dado que estas características se desdibujan parcialmente cuando el trabajador realiza sus labores desde un país

¹ Se estima que alrededor de 170 millones de nuevos empleos surgirán a nivel global para 2030, así como desaparecerán otros 92 millones (Foro Económico Mundial 2025).

² Foro Económico Mundial. *Informe sobre el futuro del empleo 2025: habrá 78 millones de nuevas oportunidades de aquí a 2030*. 2025. https://reports.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2025_Press_Release_ES.pdf.

³ LinkSpace. "Los trabajos del futuro 2025: tendencias y oportunidades." LinkSpace, enero 16, 2025. <https://linkspace.la/actualidad/los-trabajos-del-futuro-2025-tendencias-y-oportunidades-en-la-era-de-la-innovacion/>.

⁴ Barros, Alejandro. "El trabajo en la era digital: ¿oportunidad o amenaza?" Blog el ABC, March 1, 2025. <https://www.alejandrobarrros.com/el-trabajo-en-la-era-digital-oportunidad-o-amenaza/>.

⁵ Jiménez, Marta. "¿Qué es teletrabajo transnacional? Esto dice la reforma laboral sobre nueva modalidad de empleo." Caracol Radio, julio 17, 2025. <https://caracol.com.co/2025/07/17/que-es-teletrabajo-transnacional-esto-dice-la-reforma-laboral-sobre-nueva-modalidad-de-empleo/>.

⁶ Ibidem.

⁷ Sandoval, Carlos. "Las fronteras del teletrabajo transnacional en la nueva reforma laboral." Asuntos Legales, julio 30, 2025. <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/carlos-mario-sandoval-4191631/las-fronteras-del-teletrabajo-transnacional-en-la-nueva-reforma-laboral-4191612>.

diferente al del empleador y con menor supervisión directa⁸. Esta realidad exige reinterpretar la relación laboral para adaptarla al contexto digital y transnacional, considerando también las complejidades legales internacionales que surgen⁹¹⁰.

Por consiguiente, autores como Alain Supiot¹¹¹² han señalado que la noción clásica de subordinación jurídica está en crisis en la era digital, dando paso a formas más difusas de dependencia económica y tecnológica, por lo cual, resulta válido afirmar que el teletrabajo plantea un desafío a los marcos tradicionales de protección laboral, especialmente cuando la empresa empleadora se encuentra fuera de la jurisdicción nacional.

En este orden de ideas, desde el derecho internacional privado, la determinación de la legislación aplicable a una relación laboral transnacional se basa en el principio de autonomía de la voluntad, complementado por el criterio del lugar habitual de trabajo. De este modo: "el Reglamento (CE) 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo (Roma I) establece que, a falta de elección, el contrato de trabajo se regirá por la ley del país en el que o desde el que el trabajador desempeñe habitualmente su trabajo"¹³.

Así las cosas, en el contexto latinoamericano, varios países han comenzado a incorporar normas específicas sobre trabajo remoto y sus dimensiones

⁸ López Moreno, Juan. "El futuro del derecho del trabajo: las tecnologías de la información y su impacto." *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia* 1, no. 374 (2021): 55-80. https://revista.academiacolombianadejurisprudencia.com.co/index.php/revista_acj/article/view/225.

⁹ Zhou, Zhen. "La problemática del teletrabajo transnacional y reflexiones de lege ferenda." *Temas Laborales* 165 (2022): 183-213. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8791479.pdf>.

¹⁰ Cruz Villalón, José. "Las transformaciones de las relaciones laborales ante la digitalización de la economía." *Temas Laborales* 138 (2017): 13-47. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6552388.pdf>.

¹¹ Supiot, Alain. *Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.

¹² Supiot, Alain. *Beyond Employment: Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

¹³ Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea. Reglamento (CE) n° 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo. Sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Reglamento Roma I). Bruselas, junio 17, 2008. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32008R0593>.

internacionales. Por ejemplo, en Brasil, el Decreto 10.854 de 2021 regula el trabajo a distancia y establece criterios para la aplicación de la legislación laboral brasileña cuando el trabajador reside fuera del país¹⁴; en Argentina, la Ley 27.555 y el Decreto 27/2021 incluyen disposiciones para trabajadores remotos transfronterizos¹⁵; y en Colombia, la Ley 2466 de 2025 enfatiza la necesidad de una formalización clara y contractual del teletrabajo transnacional, donde se especifiquen condiciones laborales, jornada, responsabilidades y mecanismos de protección en salud y riesgos laborales en el exterior, lo que genera seguridad jurídica para trabajadores y empleadores¹⁷.

No obstante, con el fin de que la regulación del teletrabajo transnacional sea operativa, confiable y equitativa, se hace necesario incorporar dos enfoques al análisis laboral visto hasta ahora: el fiscal y el filosófico. De este modo, resulta válido hablar de la noción de justicia fiscal en escenarios transnacionales, pues, de acuerdo con Zucman¹⁸, la ausencia de regulación coordinada a nivel global en materia tributaria permite fenómenos de elusión y evasión que perjudican especialmente a los países en desarrollo.

Asimismo, el análisis se completa con enfoques provenientes de la filosofía política contemporánea, que permiten repensar la justicia en contextos de interdependencia global, de ahí que, tal como se verá más adelante, conceptos como la justicia global¹⁹,

¹⁴ Presidência da República Federativa do Brasil. Decreto n. ° 10.854. Regula o trabalho a distância e dispõe sobre a aplicação da legislação trabalhista brasileira a trabalhador residente no exterior. Diário Oficial da União, novembro 10, 2021. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10854.htm.

¹⁵ Congreso Nacional de Argentina. Ley n. ° 27.555, Boletín Oficial de la República Argentina, 2021. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/255814/20210413>.

¹⁶ Presidencia de la Nación Argentina. Decreto n. ° 27/2021. Reglamentario de la Ley n. ° 27.555 de Teletrabajo. Boletín Oficial de la República Argentina, 2021. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/260415/20210521>.

¹⁷ Congreso de Colombia. Ley 2466 de 2025, Diario Oficial n. ° 53160, junio 25, 2025. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=181933&dt=S>.

¹⁸ Zucman, Gabriel. *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*. Chicago: University of Chicago Press, 2015.

¹⁹ Pogge, Thomas. *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*. Cambridge: Polity Press, 2008.

el cosmopolitismo ético²⁰, la ética del cuidado²¹, la democracia cosmopolita²² y la teoría del reconocimiento²³ ofrezcan fundamentos normativos y argumentativos para enfrentar los dilemas que plantea esta nueva forma de trabajo.

3. Normativa internacional y nacional

El Convenio 177 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)²⁴ sobre trabajo a domicilio, aunque no específicamente sobre teletrabajo, es un referente normativo relevante, ya que establece principios de igualdad de trato, remuneración, protección social y acceso a la capacitación para trabajadores que desarrollan actividades fuera del centro de trabajo. Asimismo, los informes de la Organización para la Cooperación

²⁰ Appiah, Kwame. *Cosmopolitanism: Ethics in a World of Strangers*. New York: W. W. Norton & Company, 2006.

²¹ Gilligan, Carol. *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development*. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

²² Held, David. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

²³ Honneth, Axel. *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*. Cambridge: MIT Press, 1995.

²⁴ Organización Internacional del Trabajo. *Convenio sobre el trabajo a domicilio, núm. 177*. Ginebra: OIT, junio 1996. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312322.

y el Desarrollo Económicos (OCDE)²⁵²⁶²⁷²⁸ sobre fiscalidad digital y trabajo transfronterizo abogan por la armonización normativa para evitar la evasión y la doble imposición.

Asimismo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha establecido criterios relevantes en la materia. A modo de ilustración, en el caso *Holterman Ferho Exploitatie BV v. Spies von Büllenheim* (C-47/14), el TJUE²⁹ afirmó que, en relaciones laborales transfronterizas, la competencia judicial debe definirse con base en el lugar habitual desde donde el trabajador realiza su labor, incluso si dicha labor se efectúa de forma remota. Esta doctrina guarda correspondencia con el Reglamento Roma³⁰ y refuerza la necesidad de aplicar la legislación del país de residencia del trabajador.

De igual forma, en el sistema interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha abordado la dimensión transnacional del trabajo desde el enfoque de los derechos humanos. Es el caso de los "Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú"³¹ que, aunque no se centra en el teletrabajo, destaca que los

²⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Informe G20/OCDE. Hoja de ruta para países en desarrollo sobre tributación internacional*. OCDE, 2022a. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2023/07/tax-co-operation-for-development-progress-report-on-2022_60b17305/f95870f5-es.pdf.

²⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Modelo de madurez de la transformación digital*. OCDE, 2022b. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/tax-administration/modelo-de-madurez-de-la-transformacion-digital.pdf>.

²⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *La cooperación fiscal al servicio del desarrollo: Informe de situación 2022*. OCDE, 2023. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2023/07/tax-co-operation-for-development-progress-report-on-2022_60b17305/f95870f5-es.pdf.

²⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Fiscalidad y desarrollo en la OCDE*. OCDE, 2024. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2024/05/tax-and-development-at-the-oecd_45580ad4/785a1b4a-es.pdf.

²⁹ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Caso *Holterman Ferho Exploitatie BV y otros contra Friedrich Leopold Freiherr Spies von Büllenheim*. Asunto C-47/14, septiembre 10, 2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62014CJ0047>.

³⁰ Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea. Reglamento op. cit.

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*. Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, noviembre 24, 2006. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf.

Estados están obligados a garantizar protección efectiva de los derechos laborales sin discriminación, lo cual cobra relevancia cuando se examina la situación de trabajadores contratados a distancia por entidades extranjeras.

Igualmente, la OIT ha reconocido la necesidad de adaptar el marco regulatorio al trabajo remoto transnacional, por lo cual, en una nota técnica denominada "*Desafíos y oportunidades del teletrabajo en América Latina y el Caribe*"³², se advierte que los Estados deben prever mecanismos para extender la protección social y garantizar la seguridad jurídica a trabajadores que laboran desde sus hogares para empresas situadas en otras jurisdicciones.

Ahora bien, en el plano nacional, la legislación colombiana reconoce el teletrabajo como una modalidad laboral a partir de la Ley 1221 de 2008³³, luego modificada por el artículo 52 de la Ley 2466 de 2025, señalando que se efectúa mediante "contrato de trabajo o [...] relación laboral dependiente, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas utilizando como soporte las [...] TIC³⁴ [...], sin requerirse la presencia física del trabajador o trabajadora en un sitio específico de trabajo"³⁵. Asimismo, la Ley 2088 de 2021³⁶ introdujo el concepto de trabajo en casa, ampliando el espectro de figuras laborales remotas.

En este orden de ideas, la jurisprudencia nacional se ha pronunciado sobre las implicaciones del trabajo remoto en contextos transnacionales, especialmente a partir de la pandemia del COVID-19. De este modo, en varios pronunciamientos, la Corte Constitucional reconoció que las nuevas formas de trabajo digital exigen una interpretación flexible del derecho laboral, asegurando el principio de progresividad en materia de derechos fundamentales; además, subrayó que la virtualidad no puede

³² Organización Internacional del Trabajo. *Desafíos y oportunidades del teletrabajo en América Latina y el Caribe*. OIT, 2021. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms_811301.pdf.

³³ Congreso de Colombia. Ley 1221 de 2008, Diario Oficial n. ° 47.195, julio 17, 2008. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=31431>.

³⁴ Tecnologías de la Información y la Comunicación.

³⁵ Congreso de Colombia. Ley 2466 de 2025, op. cit.

³⁶ Congreso de Colombia. Ley 2088 de 2021, Diario Oficial n. ° 51.672, mayo 12, 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=162970>.

ser excusa para desconocer los derechos mínimos de los trabajadores, sin importar la modalidad o el lugar desde donde se preste el servicio³⁷³⁸³⁹⁴⁰.

Por su parte, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia reiteró que la existencia de una relación laboral no depende exclusivamente de la presencialidad, sino de la concurrencia de elementos como la subordinación, la prestación personal del servicio y la remuneración⁴¹. De hecho, esta doctrina resulta fundamental para efectos del teletrabajo transnacional, en la medida en que refuerza la protección del trabajador más allá del espacio físico del empleador.

Finalmente, la última reforma laboral (Ley 2466 de 2025) establece que los trabajadores domiciliados en Colombia que prestan servicios mediante plataformas digitales o medios electrónicos a empresas extranjeras están cobijados por la legislación laboral nacional⁴². Esta disposición, además de aclarar la jurisdicción competente y reforzar el principio del “territorio laboral” como criterio para la

³⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-453/24. M. P.: Jorge Enrique Ibáñez Najar, octubre 25, 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-453-24.htm> (Reconoce el teletrabajo y las plataformas digitales como espacios laborales, exigiendo protección de derechos fundamentales como debido proceso y acceso al trabajo incluso en entornos digitales (caso TikTok)).

³⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-265/24. M. P.: Vladimir Fernández Andrade, julio 9, 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-265-24.htm> (Ampara el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas en el contexto del teletrabajo, rechazando decisiones arbitrarias que afecten la modalidad remota).

³⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-099/24. M. P.: Jorge Enrique Ibáñez Najar, abril 5, 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-099-24.htm> (Protege la modalidad de teletrabajo para personas en condición de debilidad manifiesta, garantizando el derecho a la salud y al trabajo en condiciones dignas bajo esta modalidad).

⁴⁰ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-132/25. M. P.: Diana Fajardo Rivera, abril 22, 2025. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/t-132-25.htm> (Ampara derechos fundamentales como el trabajo, vida digna e igualdad en casos relacionados con trabajo remoto).

⁴¹ Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Laboral. Sentencia SL1408-2022 (Radicación n.º 93928). M. P.: Ana María Muñoz Segura, noviembre 29, 2022. <https://www.derechodeportivocolombiano.com.co/repository/sentenciascsj-26sentenciasl41482022.php>.

⁴² Congreso de Colombia. Ley 2466 de 2025, op. cit.

aplicación de la norma, introduce una modalidad específica llamada “teletrabajo transnacional” como:

[...] Aquel en donde los teletrabajadores y teletrabajadoras de una relación laboral celebrada en Colombia laboran desde otro país, siendo responsabilidad del teletrabajador o teletrabajadora tener la situación migratoria regular, cuando aplique, y responsabilidad del empleador contar con un seguro que cubra al menos las prestaciones asistenciales en salud en caso de accidente o enfermedad. El empleador estará a cargo de las prestaciones económicas lo cual lo hará a través del Sistema de Seguridad Social Colombiano.⁴³

Así las cosas, el teletrabajo transnacional permite que una persona que reside en el país preste habitualmente sus servicios a una empresa con domicilio en el extranjero, así como que una persona con contrato laboral en Colombia pueda realizar su trabajo desde otro país, siempre que tenga una situación migratoria regular en ese país extranjero; en este sentido, la relación laboral se rige por la legislación colombiana, dado que el contrato se celebra en Colombia⁴⁴.

Asimismo, la ley señala que el empleador debe garantizar un seguro que cubra las prestaciones asistenciales en salud frente a accidentes o enfermedades laborales en el exterior, lo cual puede implicar la contratación de seguros adicionales en el país donde se encuentre el trabajador. Además, las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) deben asegurar la cobertura en salud para estos trabajadores, pudiendo coordinar seguros complementarios fuera del país⁴⁵.

Entonces, el teletrabajo es reconocido como una relación laboral dependiente mediada por tecnologías de la información y comunicación, pero sin necesidad de la presencia física en las instalaciones del empleador; de ahí que: “el empleador deba proporcionar programas de formación y capacitación para el manejo de herramientas tecnológicas y gestión del tiempo, entre otros”⁴⁶.

En síntesis, resulta posible evidenciar que esta reforma amplía y adapta la regulación del teletrabajo colombiano para responder a las nuevas realidades laborales

⁴³ Congreso de Colombia. Ley 2466 de 2025, op. cit., art. 52, lit. d.

⁴⁴ Congreso de Colombia. Ley 2466 de 2025, op. cit., art. 54.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

globalizadas, facilitando que los nacionales puedan trabajar para empresas extranjeras desde su país o desde otro, conservando su contrato en Colombia, y manteniendo la protección laboral y el marco legal doméstico.

4. Implicaciones y desafíos

Uno de los principales desafíos del teletrabajo transnacional radica en asegurar que el trabajador esté protegido conforme a estándares mínimos de dignidad laboral, pues si bien la Ley 2466 de 2025 establece la aplicación del Código Sustantivo del Trabajo (CST) para estos casos, garantizando derechos como salario mínimo legal, jornada máxima, derecho a la desconexión digital, prestaciones sociales y afiliación obligatoria al Sistema General de Seguridad Social⁴⁷; la aplicación práctica de esta norma enfrenta retos significativos, por ejemplo, cuando no existe un vínculo jurídico formal entre la empresa extranjera y el sistema de seguridad social colombiano.

Sobre este respecto, aunque la reforma establece la figura de responsabilidad solidaria⁴⁸, su aplicación dependerá de mecanismos de cooperación internacional que aún son incipientes, por ello, es crucial desarrollar tratados bilaterales o multilaterales que regulen expresamente la protección social de trabajadores transnacionales.

Asimismo, han de conocerse implicaciones tributarias y un problema de doble imposición. El Estatuto Tributario colombiano establece el principio de renta mundial para los residentes fiscales, por lo cual, una persona que resida en Colombia debe declarar y tributar por la totalidad de sus ingresos, sin importar su origen geográfico⁴⁹. No obstante, esta disposición se complica cuando el país de la empresa extranjera también exige el pago de impuestos por los servicios prestados.

En este sentido, Colombia ha suscrito convenios para evitar la doble imposición con varios países, como es el caso de Bolivia, Canadá, Chile, República Checa, Ecuador,

⁴⁷ Congreso de Colombia. Ley 2466 de 2025, op. cit.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Presidencia de la República de Colombia. Decreto Ley 624 de 1989. Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales. marzo 30, 1989. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6533>, art. 9.

India, Italia, México, Perú, Portugal, Corea del Sur, España, Suiza, Reino Unido, Francia (en vigor desde 2022), y Japón (vigente desde 2023)⁵⁰; sin embargo, además de que estos acuerdos no cubren todas las posibles jurisdicciones, su aplicación requiere de procedimientos administrativos complejos que muchas veces superan las capacidades de los trabajadores. De este modo, se hace urgente establecer mecanismos automáticos y simplificados de acreditación y deducción tributaria, así como plataformas integradas que faciliten la declaración de ingresos globales.

Ahora bien, el principal obstáculo a nivel institucional es la falta de coordinación entre entidades nacionales y extranjeras, pues, por ejemplo, la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales (DIAN) y el Ministerio de Trabajo no cuentan con herramientas eficaces para verificar las condiciones laborales de personas contratadas por empleadores sin domicilio en Colombia⁵¹. Además, el carácter informal de muchas relaciones laborales a distancia hace más complicada la fiscalización y la garantía de derechos.

Adicionalmente, desde el punto de vista práctico, la Ley 2466 de 2025 trae varios retos y desafíos importantes para su implementación efectiva, como, por ejemplo, que la movilidad y la naturaleza remota del teletrabajo dificulten controlar horarios y garantizar que el trabajador pueda desconectarse fuera de su jornada laboral, afectando su bienestar; o que al trabajar desde fuera del país se puedan fragmentar equipos y dificultar la colaboración, además de generar desigualdad en el acceso a recursos tecnológicos.

Igualmente, se cuestiona que, aunque la ley protege la relación laboral desde Colombia, no se abordan plenamente las normativas laborales, migratorias y fiscales del país en donde reside el trabajador (cuando este trabaja desde fuera del país), lo que además de abrir una brecha entre legislación interna y regulaciones internacionales, genera incertidumbre y riesgos; máxime si se considera que la

⁵⁰ PwC Colombia. "Colombia – Individual – Foreign tax relief and tax treaties." PwC Tax Summaries, julio 14, 2025. <https://taxsummaries.pwc.com/colombia/individual/foreign-tax-relief-and-tax-treaties>.

⁵¹ Ministerio de Trabajo de Colombia. *Política pública de inspección, vigilancia y control para la protección de derechos laborales en Colombia*. Bogotá, 2019. <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/59926232/POLITICA+PUBLICA+DE+PIVC+CO+MPROMETIDOS+CON+EL+TRABAJO+DECENTE.pdf>.

responsabilidad del estatus migratorio recae sobre el trabajador, por lo cual, debe tenerse en cuenta que las empresas deben acompañar y asesorar este proceso para evitar sanciones o riesgos reputacionales⁵². Además, por temas como recargos salariales, seguros, asesorías migratorias y fiscales, las empresas pueden enfrentar sobrecostos que deben prever en su planificación.

Otro desafío importante es la inseguridad jurídica, pues en ausencia de contratos escritos o con cláusulas ambiguas sobre la ley aplicable, se generan litigios difíciles de resolver. Entonces, aunque la jurisprudencia colombiana tiende a aplicar el principio de favorabilidad y el criterio del lugar de prestación del servicio⁵³, se requiere una mayor claridad normativa y una pedagogía institucional que informe a empleadores y trabajadores sobre sus derechos y obligaciones en esta modalidad laboral.

De este modo, se hace evidente que, aunque la Ley 2466 representa un avance en la regulación del teletrabajo transnacional, su correcta aplicación exige un enfoque integral que contemple aspectos legales, migratorios, fiscales y de bienestar para proteger tanto a trabajadores como a empleadores, y evitar consecuencias negativas por falta de cumplimiento en los distintos países involucrados.

5. Discusión: un análisis desde la filosofía contemporánea

Si bien la legislación colombiana ha dado pasos importantes frente al teletrabajo transnacional, todavía se enfrentan desafíos significativos en materia de aplicación, fiscalización y coordinación internacional, máxime si se trata de una realidad en expansión que demanda respuestas jurídicas e institucionales innovadoras. Entonces, resulta válido partir de la idea de que, aunque la Ley 2466 de 2025 represente un avance normativo significativo para el reconocimiento del teletrabajo transnacional

⁵² El riesgo reputacional se refiere a las sanciones y a la pérdida de confianza de clientes, talento y autoridades regulatorias cuando las empresas extranjeras que contraten en Colombia incumplan estándares laborales y fiscales.

⁵³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-103 de 2021. M. P.: Alejandro Linares Caballero, abril 21, 2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/c-103-21.htm>.

en Colombia, su implementación enfrenta desafíos de índole legal, migratoria, social y ética⁵⁴⁵⁵.

Por consiguiente, desde una perspectiva filosófica, se invita a repensar los conceptos de justicia, responsabilidad y ciudadanía en un mundo interconectado, sobre todo porque las soluciones no pueden ser meramente técnicas o aisladas, sino inclusivas y justas. De hecho, se requiere una ética pública global que articule derechos laborales con justicia tributaria, bajo principios de cooperación, reciprocidad y reconocimiento.

En este orden de ideas, al intentar superar la lógica estatal-nacional como único marco de referencia y avanzar hacia una regulación global del trabajo, es posible evidenciar que varios filósofos contemporáneos como Carol Gilligan, Thomas Pogge, Kwame Anthony Appiah, David Held y Axel Honneth han ofrecido bases teóricas útiles. Por tal razón, en esta sección se plantea un análisis propio y se introducen tensiones críticas que fomentan una mirada más compleja en la materia.

En primer lugar, Carol Gilligan⁵⁶, una psicóloga y filósofa estadounidense reconocida por sus aportes a la psicología del desarrollo moral y a la teoría feminista, propone una ética del cuidado que prioriza la empatía, la responsabilidad y la atención a la vulnerabilidad del otro. De este modo, se podría repensar el rol del Estado y las empresas en contextos de trabajo remoto, donde la distancia física puede convertirse en abandono institucional; entonces, se podría plantear que las instituciones deberían desarrollar mecanismos de fiscalización no centrados únicamente en la sanción, sino en el acompañamiento y la protección del trabajador. Así, también se atendería al bienestar integral del teletrabajador, incluyendo su derecho a la desconexión y apoyo en la gestión del estrés y tecnoestrés propio del trabajo remoto, lo que sugiere adoptar protocolos que promuevan la comunicación

⁵⁴ González, Santiago. "Teletrabajo en Colombia: así cambian las reglas para empleadores y trabajadores con la nueva reforma laboral." Valora Analitik, julio 17, 2025. <https://www.valoraanalitik.com/teletrabajo-en-colombia-asi-cambian-las-reglas-para-empleadores-y-trabajadores-con-la-nueva-reforma-laboral>.

⁵⁵ Sandoval, Carlos, op. cit.

⁵⁶ Gilligan, Carol, op. cit.

afectiva y la sensibilidad a condiciones personales, reforzando la cultura organizacional⁵⁷.

Seguidamente, Thomas Pogge⁵⁸, un filósofo político alemán-estadounidense, reconocido por sus trabajos sobre justicia global, ética internacional y derechos humanos, sostiene que las instituciones internacionales contribuyen activamente a la perpetuación de la pobreza global y, por ende, que las estructuras globales deben reformarse para no contribuir a la reproducción de dicha pobreza y desigualdad. De este modo, además de que, la doble tributación, la falta de protección social plena y la precarización del trabajo transnacional se configuren como expresiones de una arquitectura institucional injusta que debe ser transformada mediante acuerdos redistributivos internacionales, este enfoque permite sugerir que la falta de regulación coordinada entre países hace que las empresas extranjeras exploten vacíos jurídicos en detrimento de trabajadores del Sur Global.

Por consiguiente, para poder superar las desigualdades estructurales que pueden afectar al teletrabajador transnacional es necesario el diseño de acuerdos multilaterales que armonicen normas laborales y fiscales que impulsen mecanismos solidarios entre Estados para garantizar la cobertura de seguridad social y evitar la sobrecarga económica de los trabajadores y empleadores⁵⁹; lo cual más que una conveniencia técnica, sería una obligación ética.

No obstante, ya que Pogge ha sido criticado por subestimar el papel de las estructuras nacionales en la configuración de desigualdades internas⁶⁰, se plantearía la necesidad de complementar su visión con análisis específicamente contextualizados; entonces, debe tenerse en cuenta que no toda injusticia hacia un teletrabajador colombiano contratado por una empresa extranjera se explica por el sistema global, sino que también parte de fallas, vacíos o sesgos encontrados en la regulación y ejecución de políticas dentro de Colombia.

⁵⁷ Sandoval, Carlos, op. cit.

⁵⁸ Pogge, Thomas, op. cit.

⁵⁹ González, Santiago, op. cit.

⁶⁰ Scholz, Susanne. *Political Solidarity*. University Park: Penn State University Press, 2010.

Por su parte, Kwame Anthony Appiah⁶¹, un filósofo, escritor y académico ghanés-británico-estadounidense, conocido por sus trabajos en filosofía moral, teoría política, estudios de identidad, defiende un cosmopolitismo ético basado en el respeto por la diversidad cultural y el compromiso moral transfronterizo, de modo que las obligaciones morales no se limiten a las fronteras nacionales. En este sentido, al inspirar principios de cooperación internacional, aun cuando subsista el reto práctico de la disparidad de capacidades estatales, este enfoque sugiere que es deseable una ética compartida, como la cooperación entre países para garantizar derechos laborales y tributarios equitativos (sin que se trate solo de una estrategia económica, sino de una exigencia moral).

Entonces, bien podrían desarrollarse políticas que reconozcan las diferencias culturales y de contexto migratorio del trabajador, promoviendo formación intercultural y modelos laborales flexibles que integren prácticas diversas sin perder derechos fundamentales ni estándares laborales nacionales⁶². Sin embargo, no puede perderse de vista que no todos los Estados tienen la misma capacidad de negociación o fiscalización, lo que puede llevar a soluciones asimétricas.

Por tal razón, se acude a la teoría de David Held⁶³⁶⁴, un politólogo y teórico político británico, conocido por sus aportes a la teoría de la democracia y a la gobernanza global, que propone una gobernanza cosmopolita de instituciones con legitimidad democrática capaces de promover la participación inclusiva y un actuar más allá del Estado-nación. De este modo, la regulación del teletrabajo transnacional debería avanzar hacia instancias supranacionales con legitimidad para establecer estándares mínimos de protección y armonización fiscal, además de establecer mecanismos transnacionales de resolución de conflictos laborales. Entonces, se podría recomendar el diseño de normativas y protocolos para el teletrabajo transnacional que incorporen espacios de diálogo formal entre empleadores, trabajadores,

⁶¹ Appiah, Kwame, op. cit.

⁶² Sandoval, Carlos, op. cit.

⁶³ Held, David, op. cit.

⁶⁴ Held, David. *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*. Cambridge: Polity Press, 2004.

sindicatos y autoridades, a fin de construir consensos que permitan manejar de forma equitativa los desafíos de control horario, seguridad social y tributación⁶⁵.

Finalmente, Axel Honneth⁶⁶, un filósofo y sociólogo alemán, reconocido por desarrollar la teoría del reconocimiento dentro de la tradición de la Escuela de Frankfurt, destaca la importancia del reconocimiento en la construcción de justicia social, es decir, enfatiza el reconocimiento como condición de justicia y como la base para la identidad y dignidad. De este modo, el trabajador transnacional, que muchas veces no es reconocido ni por su empleador ni por el Estado de origen o de destino (afectando su autoestima social y sus posibilidades de reclamo), debería ser visibilizado y validado como sujeto de derechos, más allá de su ubicación territorial o del estatus de la empresa contratante; esto implicaría diseñar acuerdos que reconozcan y protejan su dignidad laboral, evitando la fragmentación social y la exclusión tecnológica y, además, establecer programas de integración digital, capacitación permanente y mecanismos de acompañamiento que refuercen su autoestima y sentido de pertenencia⁶⁷.

Así las cosas, es posible vislumbrar cómo estas perspectivas coinciden en la necesidad de una transformación normativa y ética que reconozca la interdependencia global y promueva relaciones laborales más justas, porque además de diagnosticar los problemas del teletrabajo transnacional, ofrecen principios normativos orientadores para su regulación. De este modo, en Colombia, tales principios se podrían traducir en políticas públicas concretas, como sistemas simplificados de tributación, mecanismos bilaterales de cooperación laboral, y programas de protección social para trabajadores remotos, así como el desarrollo de cláusulas modelo internacionales para contratos de teletrabajo, lo cual podría fortalecer la transparencia y previsibilidad en este tipo de relaciones laborales.

Se trata, entonces, de soluciones integrales a los retos de la Ley 2466 de 2025, que pasarían por un enfoque ético que combina la protección jurídica, la justicia social global, el respeto a la diversidad, la gobernanza participativa y el reconocimiento social, que son los pilares aportados por estas cinco figuras filosóficas. Además, su

⁶⁵ González, Santiago, op. cit.

⁶⁶ Honneth, Axel, op. cit.

⁶⁷ Sandoval, Carlos, op. cit.

implementación práctica se debería apoyar en el desarrollo de protocolos institucionales claros, formación continua, asesoría migratoria y fiscal, y medidas para consolidar el bienestar emocional y cultural del trabajador transnacional⁶⁸⁶⁹.

6. Conclusiones y recomendaciones

El teletrabajo transnacional, regulado en Colombia por la Ley 2466 de 2025, constituye un avance significativo en la adaptación del derecho laboral a las nuevas realidades del empleo globalizado. Su reconocimiento formal aporta seguridad jurídica al establecer que las relaciones laborales entre trabajadores domiciliados en Colombia y empleadores extranjeros se rigen por la legislación nacional, garantizando derechos fundamentales como el salario mínimo, la jornada máxima, la desconexión digital, las prestaciones sociales y la afiliación al Sistema General de Seguridad Social. Sin embargo, la implementación práctica de esta modalidad enfrenta desafíos sustanciales entre los que se encuentran la ausencia de mecanismos efectivos de cooperación internacional que aseguren la cobertura real en salud y riesgos laborales; la complejidad de las obligaciones tributarias y el riesgo de doble imposición, agravado por la cobertura parcial de los convenios internacionales vigentes; la falta de coordinación institucional para la fiscalización y control de relaciones laborales con empleadores sin domicilio en Colombia; las dificultades para garantizar el derecho a la desconexión y el bienestar laboral en entornos virtuales con diferencias horarias; y el riesgo de inseguridad jurídica derivado de contratos ambiguos o no escritos, y la fragmentación de equipos de trabajo en contextos multinacionales.

Por tal razón, el análisis filosófico realizado en este artículo muestra que la ética del cuidado (Gilligan), la justicia global (Pogge), el cosmopolitismo ético (Appiah), la gobernanza democrática global (Held) y la teoría del reconocimiento (Honneth) ofrecen marcos doctrinales valiosos para orientar políticas públicas y prácticas empresariales que superen enfoques puramente técnicos, integrando justicia, cooperación y respeto a la dignidad laboral en la era digital.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ González, Santiago, op. cit.

En este orden de ideas, la regulación del teletrabajo transnacional en Colombia, especialmente a partir de la Ley 2466 de 2025, exige un desarrollo reglamentario que, además de precisar aspectos técnicos, incorpore principios éticos y filosóficos capaces de orientar su aplicación hacia la justicia social y la dignidad laboral. De este modo, en primer lugar, e inspirándose en la ética del cuidado de Carol Gilligan, resulta indispensable que las políticas públicas y empresariales prioricen el acompañamiento activo al trabajador, mediante programas que protejan su bienestar emocional, prevengan el tecnoestrés y garanticen una comunicación organizacional empática y adaptada a sus condiciones particulares.

Asimismo, desde la perspectiva de la justicia global de Thomas Pogge, es urgente promover acuerdos bilaterales y multilaterales que armonicen la protección social y fiscal, evitando que los vacíos jurídicos permitan prácticas empresariales que profundicen desigualdades, y reconociendo que la cooperación internacional no es solo una conveniencia técnica, sino un deber ético.

Complementariamente, siguiendo el cosmopolitismo ético de Kwame Anthony Appiah, las regulaciones deben reconocer y respetar la diversidad cultural de los trabajadores, impulsando modelos contractuales flexibles que integren esa diversidad sin sacrificar derechos fundamentales, así como programas de formación intercultural que fortalezcan la cohesión de equipos virtuales globales.

Paralelamente, a la luz de la propuesta de gobernanza democrática global de David Held, se recomienda avanzar hacia instancias supranacionales que puedan establecer estándares mínimos de protección laboral y mecanismos efectivos de resolución de conflictos transnacionales, incorporando la participación activa de trabajadores, empleadores, sindicatos y autoridades públicas en la definición de tales reglas. Y, desde la teoría del reconocimiento de Axel Honneth, se hace necesario visibilizar al teletrabajador transnacional como sujeto pleno de derechos, promoviendo acuerdos internacionales y políticas nacionales que reconozcan su dignidad, aseguren su inclusión digital y le brinden oportunidades de capacitación continua.

Estas orientaciones, integradas a la normativa existente, permitirían construir un marco regulatorio que no solo responda a los retos legales y fiscales, sino que también fortalezca la justicia, la cooperación y el respeto mutuo en la era del trabajo digital

globalizado desde varios ámbitos: el normativo y de política pública; el institucional; el empresarial; y el ético y de cooperación internacional.

Así las cosas, desde el ámbito normativo y de política pública podrían hacerse tres recomendaciones, a saber: 1) que se impulse el desarrollo de reglamentaciones específicas de la Ley 2466 que precisen criterios de fiscalización, protocolos de cobertura en salud y riesgos laborales, y lineamientos para la desconexión digital en contextos transnacionales; 2) que se amplíe y diversifique la red de convenios bilaterales o multilaterales para evitar la doble imposición, priorizando países con alta demanda de talento colombiano; y 3) que se cree un registro nacional de teletrabajadores vinculados a empresas extranjeras, articulado entre la DIAN y el Ministerio de Trabajo, facilitando el seguimiento y formalización.

Asimismo, pero desde el ámbito institucional, podrían realizarse dos recomendaciones: 1) fortalecer las capacidades técnicas y tecnológicas de la DIAN y el Ministerio de Trabajo para monitorear y verificar condiciones laborales en el teletrabajo transnacional; y 2) establecer canales de cooperación directa con autoridades laborales y tributarias extranjeras, incluyendo mecanismos de asistencia jurídica mutua.

Por su parte, desde el ámbito empresarial, podrían realizarse tres recomendaciones, a saber: 1) incorporar cláusulas contractuales claras sobre ley aplicable, jurisdicción, seguridad social, salud y riesgos laborales, y obligaciones tributarias; 2) implementar políticas internas que garanticen el derecho a la desconexión, controlen la carga laboral y fomenten la cohesión de equipos virtuales multinacionales; y 3) ofrecer formación continua en competencias digitales, interculturales y de autogestión del tiempo, así como asesoría en temas migratorios y fiscales.

Finalmente, desde el ámbito ético y de cooperación internacional podrían realizarse tres recomendaciones adicionales: 1) promover acuerdos internacionales que armonicen estándares mínimos de protección laboral y fiscal, siguiendo principios de justicia global y reconocimiento mutuo; 2) integrar perspectivas de diversidad cultural y ética del cuidado en la gestión del talento transnacional, priorizando el bienestar integral del trabajador; y 3) fomentar la creación de instancias supranacionales de mediación y resolución de conflictos laborales en entornos remotos.

En suma, la regulación del teletrabajo transnacional en Colombia demanda una mirada integral que supere la mera adaptación normativa y abrace una visión de justicia social, cooperación internacional y reconocimiento efectivo de los trabajadores. Por tal razón, aunque la Ley 2466 de 2025 sienta bases sólidas, su eficacia dependerá de la voluntad política, la coordinación institucional y el compromiso ético de todos los actores involucrados; de ahí que el hecho de implementar las recomendaciones aquí planteadas permitiría no solo garantizar derechos y prevenir abusos, sino también posicionar a Colombia como referente regional en la gestión responsable de esta modalidad laboral emergente, conjugando innovación tecnológica con principios de dignidad, equidad y sostenibilidad en un mercado global cada vez más interdependiente.

Bibliografía

- APPIAH, K. A. *Cosmopolitanism: Ethics in a world of strangers*. W. W. Norton & Company, 2006.
- CRUZ VILLALÓN, J. «Las transformaciones de las relaciones laborales ante la digitalización de la economía.» *Temas Laborales*, n° 138 (2017): 13-47.
- FORO ECONÓMICO MUNDIAL. «Informe sobre el futuro del empleo 2025: habrá 78 millones de nuevas oportunidades de aquí a 2030.» 2025.
- GILLIGAN, C. *In a different voice: Psychological theory and women's development*. Harvard University Press, 1982.
- HELD, D. *Democracy and the global order: From the modern state to cosmopolitan governance*. Stanford University Press, 1995.
- HELD, D. *Global covenant: The social democratic alternative to the Washington consensus*. Polity Press, 2004.
- HONNETH, A. *The struggle for recognition: The moral grammar of social conflicts*. MIT Press, 1995.
- LÓPEZ MORENO, J. «El futuro del derecho del trabajo: las tecnologías de la información y su impacto.» *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia* 1, n° 374 (2021): 55-80.

- MINISTERIO DE TRABAJO DE COLOMBIA. *Política pública de inspección, vigilancia y control para la protección de derechos laborales en Colombia*. MinTrabajo, 2019.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. «Convenio sobre el trabajo a domicilio, núm. 177.» *Adoptado en la 83ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra: OIT, 20 de junio de 1996.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Desafíos y oportunidades del teletrabajo en América Latina y el Caribe*. OIT, 2021.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Fiscalidad y desarrollo en la OCDE*. OCDE, 2024.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Informe G20/OCDE. Hoja de ruta para países en desarrollo sobre tributación internacional*. OCDE, 2022a.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *La cooperación fiscal al servicio del desarrollo: Informe de situación 2022*. OCDE, 2023.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Modelo de madurez de la transformación digital*. OCDE, 2022b.
- POGGE, T. *World poverty and human rights: Cosmopolitan responsibilities and reforms*. Polity Press, 2008.
- SCHOLZ, S. *Political Solidarity*. Penn State University Press, 2010.
- SUPIOT, A. *Beyond Employment: Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*. Oxford University Press, 2000.
- SUPIOT, A. *Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.
- ZHOU, Z. M. «La problemática del teletrabajo transnacional y reflexiones de lege ferenda.» *Temas Laborales*, nº 165 (2022): 183-213.
- ZUCMAN, G. *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*. University of Chicago Press, 2015.

Recursos electrónicos

BARROS, A. *El trabajo en la era digital: ¿oportunidad o amenaza?* 01 de marzo de 2025. <https://www.alejandrobarrros.com/el-trabajo-en-la-era-digital-oportunidad-o-amenaza/>.

GONZÁLEZ, S. *Teletrabajo en Colombia: así cambian las reglas para empleadores y trabajadores con la nueva reforma laboral*. 17 de julio de 2025. <https://www.valoraanalitik.com/teletrabajo-en-colombia-asi-cambian-las-reglas-para-empleadores-y-trabajadores-con-la-nueva-reforma-laboral>.

JIMÉNEZ, M. *¿Qué es teletrabajo transnacional? Esto dice la reforma laboral sobre nueva modalidad de empleo*. 17 de julio de 2025. <https://caracol.com.co/2025/07/17/que-es-teletrabajo-transnacional-esto-dice-la-reforma-laboral-sobre-nueva-modalidad-de-empleo/>.

LINKSPACE. *Los trabajos del futuro 2025: tendencias y oportunidades*. 16 de enero de 2025. <https://linkspace.la/actualidad/los-trabajos-del-futuro-2025-tendencias-y-oportunidades-en-la-era-de-la-innovacion/>.

PWC COLOMBIA. *Colombia – Individual – Foreign tax relief and tax treaties*. PwC Tax Summaries. 14 de julio de 2025. <https://taxsummaries.pwc.com/colombia/individual/foreign-tax-relief-and-tax-treaties>.

SANDOVAL, C. *Las fronteras del teletrabajo transnacional en la nueva reforma laboral*. 30 de julio de 2025. <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/carlos-mario-sandoval-4191631/las-fronteras-del-teletrabajo-transnacional-en-la-nueva-reforma-laboral-4191612>.

Cómo citar: Soto Martínez, L. A. (2025). El teletrabajo transnacional desde la filosofía contemporánea. *Revista Jurídica Del Trabajo*, 6(17), 79-102.



Esta obra está bajo una licencia internacional [Creative Commons Atribución 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

ARTÍCULOS

**Estabilidad laboral reforzada para cuidadores:
fuero por personas a cargo en situación de
vulnerabilidad**

*Enhanced employment stability for caregivers: special protection for
those responsible for persons in situations of vulnerability*

Fecha de envío: 19/08/2025 – Fecha de aceptación: 07/10/2025

Luis Alberto Torres Tarazona

Sociedad Colombiana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
albertotota@hotmail.com

Lorena Bejarano Valdez

Sociedad Colombiana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
lorenabejaranovaldez@gmail.com

RESUMEN: A partir de la aplicación del principio de estabilidad laboral, debe generarse mayores garantías a los trabajadores y trabajadoras, cuando tienen personas a cargo en situación de vulnerabilidad, ya que a partir de pronunciamientos internacionales como los de la OIT o la Corte IDH, dentro de la seguridad social, hoy corresponde desplegar conceptos sobre el derecho al cuidado que, nos lleva a determinar la importancia dentro de los Estados de garantizar un fuero para el cuidador o cuidadora. Pensar en la protección del grupo familiar y no solo de forma individual, dentro de las relaciones de trabajo, desarrolla la solidaridad, la progresividad, el mínimo vital, y a la vez plasma la

Estabilidad laboral reforzada para cuidadores: fuero por personas a cargo en situación de vulnerabilidad

dignidad humana como parámetro obligatorio de las relaciones en el mundo del trabajo y dentro de la seguridad social. Se debe establecer, entonces, que los padres obtengan garantías para no ser despedidos, por lo que, en este escrito, formulamos, se edifique un fuero para cuidadores por tener personas a cargo, para con ello, conciliar las responsabilidades familiares y profesionales.

PALABRAS CLAVE: fuero, estabilidad laboral reforzada, derecho al cuidado, conciliación de las responsabilidades familiares y profesionales

ABSTRACT: Based on the application of the principle of employment stability, greater guarantees must be provided to workers when they are responsible for persons in situations of vulnerability. In light of international pronouncements, such as those of the ILO or the Inter-American Court of Human Rights, within the framework of social security, it is now necessary to develop concepts related to the right to care, which lead us to determine the importance of guaranteeing special protection for caregivers inside of each Country. Considering the protection of the family group, and not only the individual, within labor relations fosters solidarity, progressivity, the minimum subsistence level, and at the same time establishes human dignity as a mandatory parameter in labor relations and within social security. Therefore, it must be established that parents are granted guarantees against dismissal. Accordingly, in this paper, we propose the creation of special protection for caregivers responsible for dependent people, to reconcile family and professional responsibilities.

KEYWORDS: special protection, enhanced employment stability, right to care, reconciliation of family and professional responsibilities

1. El principio de la estabilidad en el empleo

Iván Jaramillo Jassir (2010), reseña que las relaciones de trabajo deben tener dentro de su esencia una vocación de permanencia en el tiempo, esto es, "*seguridad en la*

continuidad' (pág. 89), ya que contar con un mínimo vital y móvil contribuye al bienestar social, familiar e individual.

La estabilidad debe estar presente dentro de los derechos de los trabajadores, de allí que esté en los contratos de naturaleza laboral y, brinde dentro de los diferentes ordenamientos jurídicos, la necesidad de crear normas para regularlo o garantizarlo, ya que, la estabilidad se convierte como lo establece Jaramillo Jassir en un mecanismo de protección.

Américo Pla Rodríguez (2015), al abordar los principios de continuidad y de estabilidad en el empleo construye su existencia a partir de la duración en el tiempo del contrato, del tracto sucesivo de la relación laboral, ya sea de duración determinada o indeterminada que, en palabras de Pla Rodríguez, la permamencia debe alejarse de la servidumbre o esclavitud, sin que se convierta en inestabilidad.

Así, preservar la relación de trabajo es parte del núcleo esencial del mundo del trabajo, de ahí que, Pla Rodríguez citando a Manuel Alonso Olea describe que: *"el contrato de trabajo es, por así decirlo, un negocio jurídico de una extrema vitalidad, de una gran dureza y de una resistencia en su duración"* (pág. 196), significando la prolongación en el tiempo y evocando que está establecido a favor de los trabajadores como parte del principio protector que limita al empleador para terminar o interrumpir los contratos. Para Pla Rodríguez, la estabilidad en el empleo es un límite al empleador (pág. 214), nunca un derecho del empresario, porque deben, precisamente los empleadores, asegurar el empleo a sus trabajadores.

Respecto de la estabilidad en Colombia, la Constitución Política de 1991, en su artículo 53 establece como principio mínimo fundamental del trabajo *"la estabilidad en el empleo"*. De la misma forma, desde instrumentos internacionales como los Convenios 158 y 183 de la OIT, se prohíbe terminar el contrato de trabajo.

Acotamos para clausurar sobre la estabilidad en el empleo que, desde la doctrina, se considera que puede ser absoluta o relativa; y, la relativa se desagrega en propia e impropia.

2. De los fueros en general

Estabilidad laboral reforzada para cuidadores: fuero por personas a cargo en situación de vulnerabilidad

Iván Jaramillo Jassir (2010), determina que la estabilidad, se manifiesta a través de fueros o garantías. Idea, desarrollada en la legislación y la jurisprudencia colombiana que tiene por objetivo, por la aplicación de la Constitución Política de 1991, brindar salvaguardia y amparo a grupos en vulnerabilidad.

Desde el mundo del trabajo y de la seguridad social se establecen fueros, por lo que para Adriana Camacho y María Catalina Romero (2017), se generan: el de salud, de maternidad, de paternidad, de pre pensionado. Sin embargo, debemos adicionar otros fueros como: estabilidad ocupacional reforzada, el fuero sindical, el fuero por discapacidad y fuero por ser víctima de acoso laboral.

A la vez, en Colombia la Ley 790 de 2002 agrega garantías para madres cabeza de familia, también para las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, pero estos, especialmente direccionados a mujeres que laboren con el Estado.

Los fueros, buscan asegurar la estabilidad en el empleo, impidiendo que los trabajadores sean despedidos, pues lo que se preserva es el sostenimiento del empleo, naciendo la prohibición de ser separados del empleo al tener en cuenta la aplicación de acciones afirmativas.

Las acciones afirmativas, como actividad pública por los Estados contribuyen a aplicar conceptos de igualdad y no discriminación, en donde, al tener en cuenta la vulnerabilidad, la debilidad manifiesta, o por ser sujetos constitucionales en categorías sospechosas. Corresponde desde el Estado, generar un trato protector como categoría jurídica hacia estos grupos.

3. Qué es la estabilidad laboral reforzada

A partir de la Ley 82 de 1988 se incorporó el Convenio 159 de la OIT en la legislación colombiana, el cual aborda que la readaptación, la igualdad, las medidas positivas, son parte de las políticas de los empleadores y de los trabajadores. Corolario de lo anterior, es que para el año 1997 se expida la Ley Klopotosky (361), la cual en su artículo 26 determinó varias ideas, entre ellas la no discriminación a personas en condición de discapacidad y la ineficacia del despido de estos sujetos de especial protección constitucional; regulación que conllevó a establecer la figura de la

estabilidad laboral reforzada por tener afectaciones a la salud, por estar en vulnerabilidad o por estar en situación de discapacidad.

Con la creación de la Ley 361 de 1997, expedida por el Congreso de la República de Colombia, cuyo objetivo era establecer mecanismos de integración social de las personas con limitación, en Colombia se inició una nueva era hacia la protección de los derechos laborales de los y las trabajadoras, es decir, se establecen componentes sociales para aquellas personas que se encontraran con discapacidad. Todo bajo los preceptos constitucionales de un Estado social de derecho, observado en la carta magna, en su artículo primero, lo que describe en resumida es que todas las leyes, los comportamientos de las personas, las decisiones de las instituciones del Estado, las disposiciones de las ramas del poder público deben estar fundadas en la dignidad humana.

La aplicación en Colombia del modelo social, conlleva a la protección de los derechos *iuris fundamentales* como el de no discriminación que cuyo cumplimiento estará a cargo de todas las entidades tanto estatales como privadas y lo enmarca, tal y como lo reitera la sentencia T-291 de 2016, que: "*el amparo del derecho fundamental a no ser discriminado, no es más que la respuesta natural que emerge de la manifestación propia de la dignidad del ser humano, protección que debe proyectarse hacia su consolidación plena y efectiva*". Efectivamente, la disposición encuadrada en la Ley 361 de 1997, es la forma en como el Estado garantiza derechos para grupos de especial protección.

Toda actividad laboral tiene inmerso un riesgo, un desgaste y hasta consecuencias presentes o futuras para la persona que la ejerce, de ahí nacen enfermedades por exposición a factores de riesgo. Estas condiciones de salud que disminuyeron la capacidad laboral del subordinado en virtud ya sea de una enfermedad laboral o común, no podrán ser motivo legal o un obstáculo para continuar en su labor o conservar el empleo; al tiempo tampoco pueden ser una dificultad para la vinculación laboral.

Cierto es que, una vez aparecen las aflicciones a la salud comienza a activarse para este trabajador la estabilidad laboral reforzada. Esta figura jurídica proteccionista tiene un alcance mucho más amplio que no solo ampara a los trabajadores enfermos,

Estabilidad laboral reforzada para cuidadores: fuero por personas a cargo en situación de vulnerabilidad

discapacitados, pre pensionados, mujeres embarazadas o en periodo de lactancia entre otros, sino también su eficacia llega incluso por extensión al padre por los hijos. La protección que se infiere de la estabilidad desde el mundo del trabajo *"es la de no ser despedido"* o terminado su contrato de trabajo, sin antes no haber abordado desde diferentes ángulos, perspectivas o matices médico-jurídico, para evitar de esta manera consecuencias jurídicas que llevarían al detrimento patrimonial, personal, social y familiar.

Así, el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, sigue y seguirá mediando bajo los preceptos de la no discriminación para la conservación del empleo. Lo anterior, determina que es a partir del desarrollo constitucional y convencional, que existe de vieja data, en Colombia, un fuero para los trabajadores o trabajadoras por afectación a su salud, el cual se ha discutido en la jurisprudencia de las cortes. Precisamente, la Corte Constitucional en sentencia C-531 de 2000 abordó el estudio del artículo 26 de la Ley 361 de 1997, determinando que la estabilidad laboral reforzada constituye un derecho predicable de aquellos que sean sujetos de especial protección de naturaleza constitucional. Dicha figura: *"garantiza la permanencia en el empleo del discapacitado luego de haber adquirido la respectiva limitación física, sensorial o psicológica, como medida de protección"* (C-531 de 2000); efectivamente, estamos frente a representaciones jurídicas obligatorias e irrenunciables para las personas en situación de discapacidad que tiene como único objetivo una verdadera protección, siendo necesario para la eficacia de la terminación de la relación contractual la autorización del Ministerio del Trabajo.

La Corte Constitucional, en la sentencia SU-348 de 2022, abordó la existencia de la estabilidad laboral reforzada y, se debatió sobre: primero, que es un derecho fundamental; segundo, que como deriva de los artículos 1, 13, 25, 47, 48, 53, 93 y 95 no requiere un desarrollo legal previo para su reconocimiento; y, tercero, *"protege a cualquier persona que tenga una condición de salud que impida su desempeño laboral de forma sustancial, sin que dicha circunstancia tenga que ser considerada propiamente como una discapacidad"*.

Conforme a lo anterior, estamos frente a un derecho de conservar el empleo al tener en cuenta condiciones particulares y especiales de los trabajadores, ya sea por pérdida de la capacidad laboral, por afectaciones a su salud, entre otras

circunstancias, que generan estabilidad y continuidad como forma de preservar y mantener las relaciones de trabajo.

4. Desarrollo jurisprudencial de la estabilidad laboral reforzada en Colombia

Para la Corte Constitucional (sentencia SU-348 de 2022), la estabilidad reforzada es aplicable a todas las relaciones de trabajo, incluyendo los contratos de prestación de servicios. Entonces ahí, encontramos la primer extensión de la figura, tanto para contratos laborales como para contratos de prestación de servicios; así mismo, aplica, en palabras de la Corte, tanto para personas en condición de discapacidad como para aquellos que estén en condiciones de salud que impiden un desempeño laboral normal.

En el año 2023, la Corte Constitucional mediante sentencia SU-428, incorporó que es una garantía que contribuye a que los trabajadores no sean discriminados: *"que se concreta en gozar de la posibilidad de permanecer en su empleo"*, por lo tanto, la estabilidad no nace por el porcentaje de pérdida de capacidad laboral u ocupacional, ya que el amparo se genera por la afectación a la salud. No importan para la permanencia en el empleo los grados de moderación, puesto que lo transcendental es la afectación a la salud y no el grado de pérdida de la capacidad.

Para ese mismo año, mediante la sentencia SU-061 de 2023 agregó la Corte Constitucional que, para terminar una relación de trabajo de una persona en estabilidad laboral reforzada debe contar con la autorización de la oficina de trabajo y: *"no contar con dicha autorización, en los eventos previstos para ello, no es una simple infracción a una formalidad que sea posible ponderar, sino una verdadera afectación al principio de no discriminación y al de estabilidad laboral que, en esos eventos es reforzada"*.

El ámbito de aplicación de estas jurisprudencias, conforme la Corte Constitucional (sentencia SU-061 de 2023), son los trabajadores que han sufrido pérdida de capacidad laboral calificada que les impide o dificulta sustancialmente el desempeño de sus labores en condiciones regulares son aquellos a los que se les debe proteger desde el fuero de salud, puesto que: *"No es la Ley expedida en democracia la que determina cuando una pérdida de capacidad es moderada, severa o profunda, pues*

Estabilidad laboral reforzada para cuidadores: fuero por personas a cargo en situación de vulnerabilidad

esta es una regulación reglamentaria." (SU-061 de 2023). En otras palabras, no le da importancia a que deba cuantificarse el porcentaje de pérdida para brindar protección, ya que la garantía es por la afectación o el estado de vulnerabilidad en la salud.

Conforme a la sentencia SU-061 de 2023, son tres los presupuestos los de la estabilidad laboral reforzada:

- (i) que se establezca que el trabajador realmente se encuentra en una condición de salud que le impida o dificulte significativamente el normal y adecuado desempeño de sus actividades; (ii) que la condición de debilidad manifiesta sea conocida por el empleador en un momento previo al despido; y (iii) que no exista una justificación suficiente para la desvinculación, de manera que sea claro que la misma tiene origen en una discriminación.

La Corte Constitucional en la sentencia SU-213 de 2014, continuó con la misma línea interpretativa de reconocer la estabilidad como un derecho concretando que: *"cobija a todas las personas que padezcan una condición de salud que impida o dificulte sustancialmente el desempeño de sus labores, sin que exija que dicha afectación sea permanente o duradera, en armonía con otros derechos"*, por tanto, desde la seguridad social se tiene en cuenta la continuidad en el empleo, la igualdad y no discriminación y el trabajo en condiciones dignas.

Igualmente, la Corte Constitucional en la sentencia SU-111 de 2025, continúa con la pacífica interpretación y recuerda que son: *"son titulares de la estabilidad laboral reforzada por razones de salud las personas que han padecido una disminución física, psíquica o sensorial en vigencia de una relación de trabajo"*.

La Corte, nos reafirmó que:

- [E]l fuero de salud está compuesto principalmente por cuatro garantías: (i) la prohibición general de despido discriminatorio¹¹⁴, (ii) el derecho a permanecer en el empleo¹¹⁵, (iii) la obligación a cargo del empleador de solicitar autorización al inspector del trabajo para desvincular al trabajador¹¹⁶ y (iv) la presunción de despido discriminatorio.

Adicional, la sentencia SU-111 de 2025 complementó que estamos frente a un *"derecho irrenunciable"*, donde se limita la voluntad, lo que hace que no sea admisible instituciones jurídicas como la conciliación o transacción de derechos relacionados

con la estabilidad laboral reforzada, porque no está en la órbita de negociación de las partes, ni en la disponibilidad del trabajador.

Del análisis de la sentencia de unificación, se resalta:

Como se ha insistido en esta decisión la cláusula de no discriminación en las relaciones laborales se manifiesta en una de sus formas más concretas a través de los fueros, los cuales actúan como una acción afirmativa. Esta acción proporciona protección diferenciada a aquellos individuos que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. En lo que a este asunto concierne, el fuero de salud se cimenta en la consideración de que no es posible objetivar a los seres humanos y reducirlos a simples máquinas que pueden ser prescindibles si dejan de ser eficaces o efectivas ante un padecimiento, provenga este de un accidente o de una enfermedad. Por ello, la estabilidad en el empleo también se entrelaza a la igualdad contra la arbitrariedad (SU-111 de 2025).

5. Analogías

La estabilidad laboral en el empleo, a partir de las normas, la constitución o la jurisprudencia, originan una especie de fuero; empero, queremos sumar una idea y es que, en el ordenamiento jurídico ya tenemos ejemplos donde se extiende o cubre la estabilidad por tener personas a cargo. Entonces, podemos estipular que la protección de forma contemporánea debe considerar las personas a cargo para con ello concebir estabilidades.

De forma analógica, podemos traer a colación la Ley 2141 de 2021 y la sentencia C-517 de 2024, que establecen el fuero de paternidad en Colombia, ordenando ajustes al Código Sustantivo del Trabajo (art. 239) al determinar que: "*Se prohíbe el despido de todo trabajador cuya cónyuge, pareja o compañera permanente se encuentre en estado de embarazo o dentro de las dieciocho (18) semanas posteriores al parto*".

Consecuencia de lo anterior, hoy se predica la estabilidad laboral reforzada por fuero por la maternidad y por la paternidad. En este último caso, lo que la norma está proyectando es la estabilidad laboral reforzada de la pareja, generada desde la sentencia C-005 de 2017, que establece la importancia de la familia y la protección del grupo familiar.

Estabilidad laboral reforzada para cuidadores: fuero por personas a cargo en situación de vulnerabilidad

Dicha sentencia, desarrolla el trabajo de cuidado y la conciliación efectiva de las responsabilidades laborales y familiares. Eduardo Caamaño Rojo (2008), sostiene que: *"la conciliación de trabajo y vida familiar debe ser entendida antes que nada como una materia de política de familia"*. De tal suerte que se predica estabilidad laboral reforzada, tanto de la mujer en estado de embarazo como de su pareja por el hecho del embarazo.

Otra analogía, es la consagrada en la sentencia SU-389 de 2005 en donde la estabilidad laboral reforzada para las madres cabeza de familia por retén social (sector público) es extendida al padre encargado del cuidado y bienestar de sus hijos, puesto que además de proteger a la mujer, lo que las normas deben amparar es a la familia.

Sobre el retén social, leyes como la 790 de 2002, en su articulado 12 enfatiza que las entidades del sector público deben de diseñar programas encaminados a proteger la estabilidad laboral reforzada de las mujeres trabajadoras. Específicamente, la norma determina:

No podrán ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la presente ley.

De la norma referida obtenemos que, existe estabilidad laboral reforzada en el sector público, primero para la mujer cabeza de hogar, luego por aplicación de la igualdad material, real, efectiva y de género, por aplicación del principio de conservación de derechos y el interés superior del menor; también la conservación del empleo ampara a los padres cabeza de familia para no ser retirados de sus cargos (sentencia C-044 de 2004).

Adicionamos que, la jurisprudencia nacional sobre el retén social genera un fuero de estabilidad en el empleo para las madres o padres cabeza de familia, por tanto, la figura ya existe en la legislación colombiana, lo que falta es extenderla al trabajador (a) y al contratista, del sector privado, solo por el hecho de tener hijos en condición de discapacidad o en condiciones de salud o por tener personas a cargo.

Recordemos que el retén social por ser madre cabeza de hogar, su limitante es tener la condición de cabeza de familia, el ser responsable permanente de sus hijos y, ello, no cambia si el trabajador o contratista está en empresas privadas, por esta razón, tales prerrogativas no pueden ser exclusivo de las entidades estatales.

Valga la pena recordar que, en la sentencia SU-389 de 2005, la Corte Constitucional sobre el retén social recordó que es una figura del sector público, a favor de las mujeres y la amplifica a los padres cabeza de hogar, ya que el núcleo a garantizar es continuar con el empleo y no ser retirados o retiradas del servicio.

6. Aplicación por igualdad de la estabilidad laboral reforzada

La afectación a la salud, la puede sufrir el trabajador, pero ¿qué amparos o garantías surgen cuando un miembro del núcleo familiar, de dicho trabajador, es quien padece tales aflicciones y quebrantos a la salud que lo sitúan en condición de vulnerabilidad? La estabilidad en el empleo debe brindar una verdadera protección, primero a la persona en sí, luego al grupo familiar, circunstancia que nos permite razonar que la extensión o implementación de los efectos de la continuidad no sean exclusivamente por afectaciones a la salud propia, sino que deban prolongarse por tener personas a cargo, esto es, valorar las responsabilidades familiares y profesionales, ya que, al tener personas a cargo (hijos con discapacidad o en alteración a la salud) la cobertura extendida por protección del núcleo familiar lo que está estipulando es la importancia del modelo social en un ámbito colectivo como lo es la familia. Sufren las familias cuando a quienes se encargan de los ingresos y la salud familiar, les terminan sus contratos.

No son suficientes protecciones individuales como trabajador, en el entendido que principios como la solidaridad familiar, el *pro homine*, la progresividad, la igualdad y no discriminación, entre otros nos llevan a cavilar de forma colectiva. En otras palabras, cada día toma mayor fuerza el trabajo reproductivo y las políticas del trabajo de cuidado para el resguardo del grupo familiar.

Concurren multiplicidad de razones para darle importancia al trabajo de cuidado; primero, porque está regulado en instrumentos nacionales e internacionales, tal y como lo describe la OIT en el Convenio 156:

Estabilidad laboral reforzada para cuidadores: fuero por personas a cargo en situación de vulnerabilidad

Con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, cada Miembro deberá incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales. (Ley 2305 de 2023).

Segundo, las relaciones de trabajo, de forma contemporánea, valoran circunstancias personales y familiares, tal como lo describe la Recomendación 165 de la Organización Internacional del trabajo, adoptada el 23 de junio de 1981, que dentro de sus postulados enmarca para los Estados el objetivo de promover la igualdad de oportunidades y trato en el empleo para los trabajadores que tienen responsabilidades familiares, como el cuidado de hijos.

Precisan estas herramientas internacionales en advertir que existen barreras estructurales y sociales que de manera permanente enfrentan los trabajadores para acceder y en otras para mantenerse en el mundo del trabajo (OIT, 1981).

Un aspecto relevante de la referida recomendación es que promueve un enfoque de género y aunque se refiere a trabajadores de ambos sexos, reconoce que las mujeres suelen asumir una carga desproporcionada de las tareas de cuidado, lo que genera desigualdades (OIT, 1981).

Y tercero, tanto el Convenio 156 como la Recomendación 165 de la OIT, son claros en señalar que los trabajadores con responsabilidades familiares no deben ser objeto de discriminación en el empleo. Esto incluye tanto a las mujeres como a los hombres. Sin embargo, los estereotipos de género tradicionales continúan dificultando que muchos hombres ejerzan plenamente su derecho a equilibrar el trabajo con la vida familiar. En muchos casos, se enfrentan a prejuicios o barreras culturales al solicitar licencias parentales o flexibilidad laboral.

Considerar el trabajo de cuidado dentro del mundo del trabajo y de allí protecciones al grupo familiar es un avance en las garantías colectivas, porque la estabilidad laboral reforzada debe mutar de la órbita personal al núcleo familiar, ya que, dentro de un sistema de protección social las condiciones de salud del trabajador o de su familia deben apreciarse para continuar y conservar el empleo y no terminar la relación

contractual, pues el núcleo esencial de la estabilidad es mantener las condiciones laborales, para también amparar al núcleo familiar por tener personas a cargo en condición de vulnerabilidad, ya que se debe contar con garantías por los hijos al ser sujetos de especial protección y principios como el interés superior del menor o por amparo al grupo familiar. En ambos eventos se le da a la estabilidad en el empleo la categoría de derecho argumentado desde el principio de la solidaridad familiar.

La estabilidad laboral reforzada extendida o fuero de cuidadores, debe fundamentarse en principios como el de progresividad, el de interés superior, el derecho del cuidado y las responsabilidades familiares, la misma solidaridad familiar, por ello, la Corte Constitucional en la sentencia T-259 de 2024 respecto del derecho del cuidado incorpora los principios que deben tenerse en cuenta, tales como la igualdad, la universalidad, la corresponsabilidad social, el género y la progresividad.

Conforme lo anterior, pensar en la protección de los padres (hombres, mujeres, binarios y no binarios) del menor a no ser despedidos, mientras subsista la enfermedad, es crear acciones afirmativas a favor de los hijos como sujetos de especial protección constitucional para evitar una mayor vulnerabilidad. Al tiempo, aplicar políticas de seguridad para generar continuidad en el empleo por personas a cargo, es valorar la dignidad como elemento esencial del mundo del trabajo y del grupo familiar.

Conservar el empleo por tener personas a cargo, es maximizar la responsabilidad social de las empresas, la solidaridad social y la dignidad, dándole valor a: *"(i) la calidad del cuidado; (ii) la adaptación a las necesidades de quien es cuidado; (iii) el respeto a la autonomía y desarrollo de la persona; (iv) el respeto a la dignidad de la persona; y (v) un enfoque de género para lograr la equidad entre hombres y mujeres en la sociedad"*. (Sentencia T-583 de 2023).

Al igual que la Corte Constitucional, en temas de extensión de fuero debemos pensar en un nuevo concepto de paternidad, el cual debe ser consciente, responsable, participativo y permanente en el cuidado del menor, en la medida que lo que debe primar es el derecho del cuidado ya sea como lo determina la OIT, o la Corte Interamericana de Derecho Humanos, es el de justipreciar las tareas de cuidado como componente vital para la protección social.

Estabilidad laboral reforzada para cuidadores: fuero por personas a cargo en situación de vulnerabilidad

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, bajo la opinión consultiva OC-31/25, del 12 de junio de 2025, estimo pronunciarse sobre la existencia del derecho al cuidado.

Para determinar si el cuidado es un derecho, se utilizaron diferentes convenciones, declaraciones, fuentes y principios, arrojando como resultado que los seres humanos desde el punto de vista originario son proclives a buscar protección y bienestar ya sea a través de otras personas o del mismo Estado, en pro de la preservación del instinto de conservación.

La Corte IDH, reseña que el cuidado se relaciona con la dignidad que termina entendiéndose como: *"un conjunto de acciones necesarias para preservar el bienestar humano, en tanto permite asegurar condiciones de atención mínimas para una existencia digna, especialmente respecto de personas en situación de vulnerabilidad, dependencia o limitación"* (OC-31 de 2025), porque, como dice la Corte son funciones individuales, sociales y fundamentales. En atención a lo anterior, el cuidado es un derecho de la Convención América sobre Derecho Humanos:

En consecuencia, y a partir de una interpretación sistemática, evolutiva y *pro personae* de los derechos consagrados en la Convención (párr.112), la Corte concluyó que existe un derecho autónomo al cuidado, derivado de la lectura conjunta de los artículos 4, 5, 7, 11, 17, 19, 24, 26 y 1.1 de la Convención Americana. Señaló que corresponde, por tanto, a los Estados respetar y garantizar este derecho, así como adoptar medidas legislativas y de otro carácter para lograr su plena eficacia, conforme a los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento. Asimismo, advirtió que el derecho al cuidado también se deriva de los derechos reconocidos en la Declaración Americana — en particular en sus artículos I, II, VI, XI y XIV al XVI—, así como en los artículos 34 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

El fundamento axiológico del derecho al cuidado se centra en principios como el *pro homine*, la corresponsabilidad social y familiar, la solidaridad familiar, la igualdad, la no discriminación, que terminan conformando las aristas del derecho del cuidado o como dice la Corte las tres dimensiones básicas: *"ser cuidado, cuidar y el autocuidado"*:

El *derecho a ser cuidado* implica que todas las personas que tienen algún grado de dependencia tienen el derecho de recibir atenciones de

calidad, suficientes y adecuadas para vivir con dignidad. Estas atenciones deben garantizar el bienestar físico, espiritual, mental y cultural. El alcance y las características del cuidado deben ajustarse a la etapa vital de la persona, a su grado de dependencia y a sus necesidades particulares. En razón de ello, el Estado debe garantizar que los cuidados que reciben las personas se realicen con pleno respeto a sus derechos humanos, en particular de su dignidad e intimidad, así como del reconocimiento de su capacidad de agencia. En este sentido, el Estado debe adoptar medidas de desarrollo progresivo para garantizar el acceso efectivo a servicios de cuidado, conforme al principio de corresponsabilidad. Asimismo, los cuidados deben brindarse sin discriminación, respetando el mayor grado posible de autonomía de las personas cuidadas y asegurando su participación activa en las decisiones que les afectan (párr. 116).

El *derecho a cuidar* consiste en el derecho de brindar cuidados en condiciones dignas, tanto de manera no remunerada como remunerada. Este derecho implica que las personas cuidadoras, – tanto en el ámbito familiar, como fuera de él– puedan ejercer su labor sin discriminación, y con pleno respeto a sus derechos humanos, garantizando su bienestar físico, mental, emocional, espiritual y cultural. De esta forma, conlleva la obligación de los Estados de adoptar medidas progresivas para avanzar en la conciliación de la vida laboral con las responsabilidades familiares, la educación y la existencia de medios adecuados para llevar a cabo las labores de cuidado de manera segura y digna. En el caso de las personas que realizan labores de cuidado no remuneradas, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce del derecho a la salud, al trabajo y la seguridad social (Capítulos VII-A, B y C). Asimismo, debe prevenir y sancionar toda forma de violencia, acoso o discriminación basada en el hecho de asumir responsabilidades de cuidado, incluidas aquellas que ocurran en el ámbito laboral. Por su parte, los Estados deben garantizar progresivamente que las personas cuidadoras gocen de los mismos derechos, en igualdad de condiciones y sin discriminación, respecto del resto de trabajadores conforme a la legislación nacional e internacional aplicable (párr. 117).

El *derecho al autocuidado* implica el derecho de quienes cuidan y de quienes son cuidados de procurar su propio bienestar y atender sus necesidades

Estabilidad laboral reforzada para cuidadores: fuero por personas a cargo en situación de vulnerabilidad

físicas, mentales, emocionales, espirituales y culturales. Esta dimensión reconoce la importancia de que las personas dispongan de tiempo, espacios y recursos para cuidar de sí mismas, ejercer su autonomía y llevar una vida digna. Por ello, el Estado debe adoptar, conforme a su obligación de desarrollo progresivo, medidas que permitan contar con las condiciones para poder realizar acciones de auto asistencia de manera autónoma en beneficio de su mejoramiento físico, espiritual, mental y cultural. Estas acciones deben tomar en consideración los obstáculos que han enfrentado las personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados en la realización y la recepción de cuidados. En particular, los Estados deberán adoptar medidas especialmente dirigidas a garantizar que las mujeres cuidadoras y las personas mayores cuenten con las condiciones para poder realizar acciones de autocuidado, de conformidad con los principios de corresponsabilidad social y familiar (párr. 118)". (OC-31 de 2025).

Por su parte, las políticas de cuidado deben definirse desde el accionar público, en tanto, se incluya dentro de los Estados las normas de cuidado, ya sea a partir de la OIT o de la Corte IDH, lo que generará dentro de la región latinoamericana una verdadera garantía. Dicho de otra manera, protección a ser cuidado, por cuidar y por auto cuidarse, pero a la vez, la creación del fuero de cuidadores.

Ya la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, viene avanzando en estas temáticas, tanto así que se ha venido estudiando la aplicación de la Ley 82 de 1993 cuyo objetivo es el apoyo a las mujeres cabeza de familia; entonces, a partir de sentencias como las SL-1496 de 2014, SL-19561 de 2017, SL-696 de 2021 y especialmente la SL-1040 de 2025, tanto las mujeres como los hombres "*cabezas de familia*" pueden tener la posibilidad de solicitar por hijos a cargo, en condición de discapacidad, por su rol de cuidador, la posibilidad que nazca un fuero de estabilidad laboral reforzada, empero, para La Sala Laboral solo tener hijos a cargo no es suficiente, porque debe cumplir parámetros tales como:

- (i) ser responsable en el plano *afectivo, económico o social* de hijos menores propios o de otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar; (ii) que esa responsabilidad sea de carácter permanente y no transitoria; (iii) y lo anterior a la falta de respaldo del cónyuge o compañero (a) permanente, bien sea por su ausencia permanente (abandono o muerte) o porque tenga una incapacidad física, sensorial, psíquica o moral, o (iv) exista una *deficiencia*

sustancial de ayuda de los demás miembros del grupo familiar, lo cual implica una responsabilidad solitaria de la mujer en el hogar.

En estos ejemplos la Corte Suprema lo supedita a ser padres cabeza de familia, pero debemos entender es que ya se empiezan a dar las discusiones sobre el derecho al cuidado por tener personas a cargo en condición de vulnerabilidad, y de allí la importancia de estos pronunciamientos.

Estamos como sociedad obligados a atender con suma diligencia a aquellas personas como parte del grupo familiar que tengan algún grado de dependencia para que reciban atenciones de calidad, suficientes y adecuadas, y citando a la Corte que necesiten ser cuidadas, esto es, que tengan la posibilidad de que se les brinde cuidados (*derecho a cuidar*). Es el compromiso familiar de personas cuidadoras con pleno respeto a los derechos humanos y laborales y ahí es donde el Estado a través de regulaciones jurídicas debe extender el amparo a los miembros de la familia (hombres y mujeres), a no ser despedidos o su contratos terminados, por estar a cargo de personas en condición de vulnerabilidad, por ello, deben existir un fuero para los cuidadores.

Una verdadera aplicación e interpretación del principio *pro homine*, en temas de seguridad social, es establecer efectivas e indiscutibles protecciones, ya que el núcleo de esta clase de estabilidades se sustenta en el apoyo como familia, en las necesidades colectivas como núcleo de la sociedad; entonces, en lo que concierne a normas o interpretaciones, la más amplia y garante es la que debe aplicarse al núcleo familiar, pues ya hemos avanzado en la estabilidad individual, ahora, de la mano del derecho del cuidado, de la solidaridad, y de la conciliación entre las tareas familiares y profesionales, debemos darle importancia a las familias con hijos o personas en condición de discapacidad, enfermedad o vulnerabilidad.

Estamos frente a una evolución de las acciones afirmativas que deben realizar los Estados, ya no es una estabilidad del empleo propia por la enfermedad, sino atendiendo a criterios de extensión de la estabilidad por personas a cargo, tan es así que la OIT en el Convenio 156 estableció pautas tales como: igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, así como cero conflicto entre responsabilidades familiares y profesionales, siendo necesario tener en cuenta sus necesidades en lo que concierne a las condiciones de empleo y a la seguridad

Estabilidad laboral reforzada para cuidadores: fuero por personas a cargo en situación de vulnerabilidad

social, en tanto que se entiende que no tener en cuenta las responsabilidades familiares dentro del mundo del trabajo, debe considerarse actos de discriminación, acorde a la Ley 2305 de 2023.

Finiquitando, conjugar la continuidad y estabilidad en el empleo, con el derecho fundamental al cuidado, la solidaridad social, el *pro personae* y la dignidad humana, dentro de la seguridad social como aspecto de las relaciones de trabajo debe generar obligatoriamente política pública cuyo único objetivo sea conservar el trabajo por tener personas a cargo en condición de vulnerabilidad. Se denomine como estabilidad laboral reforzada extendida o fuero de cuidadores, lo que el ordenamiento jurídico debe prever es la materialización de la protección en el empleo.

7. Conclusiones y propuesta

De manera significativa, los derechos laborales y la seguridad social, por la misma progresividad, han evolucionado y con estos sus alcances, garantías y beneficiarios, como es el caso de la jurisprudencial emanada de las altas cortes colombianas que de manera representativa ha ido incluyendo fueros o estabildades.

Creemos que las mismas consecuencias descritas en la sentencia SU-213 de 2014, sobre la estabilidad laboral reforzada por salud, debe aplicarse a los padres por tener personas en condición de vulnerabilidad a cargo, esto es que, debe presumirse discriminatoria la terminación del vínculo contractual cuando el empleador o contratante conocen los problemas de salud o la discapacidad de los hijos del trabajador; así mismo, que el despido deberá considerarse ineficaz y generar por ende reintegro con las consecuencias de ley; condicionado lo anterior a que, *“la afectación de salud de la persona del grupo familiar debe haber sido puesta en conocimiento del empleador con anterioridad a la terminación del vínculo contractual”*.

Conforme lo anterior, trasmutamos en la protección al grupo familiar y damos plena aplicación a los principios como el *pro homine* y la progresividad, pues recordemos que la estabilidad laboral reforzada es un derecho de rango social, constitucional y fundamental. La estabilidad en el empleo, de forma contemporánea debe proteger al grupo familiar, a ese trabajador que tiene a cargo hijos o personas a cargo, en

debilidad manifiesta o condición de vulnerabilidad, puesto que le permite contar con un mínimo vital para satisfacer las necesidades propias y familiares.

Las acciones afirmativas, conforme la sentencia SU-389 de 2005, hacen parte del ordenamiento jurídico colombiano, que consiste en adoptar medidas en pro de ciertas personas o grupos, por ende, la estabilidad laboral a padres o madres, por personas a cargo en condición de vulnerabilidad, debe ser una garantía, ya que se desprende de la carta política de 1991, en procura del bienestar material del núcleo familiar, que no puede ser exclusivo del sector público, sino que al contrario, debe resguardar a un trabajador o trabajadora, así como a un contratista, por el solo hecho de tener personas a cargo en condición de vulnerabilidad.

Se tiene entonces, que señalar la necesidad social, empresarial y nomológica de reconocer de manera próxima y no accesorio que el cuidado de los hijos y del hogar debe ser tanto para mujeres como para el hombre, de allí que, las tareas de cuidado contribuyen por igual a regular las responsabilidades familiares y profesionales. Pero, que al tiempo, sirven como insumo para determinar la protección del trabajador y del grupo familiar.

Pensar en que los padres (hombres, mujeres, binarios y no binarios) disfruten de garantías para no ser despedidos (fuero de cuidadores), genera estabilidad familiar y la existencia de un mínimo vital para el hogar, máxime cuando existen hijos o personas a cargo en condición de vulnerabilidad, por tanto, el mundo del trabajo debe orientarse a extender la estabilidad laboral reforzada por personas a cargo.

Proponemos, a partir del derecho del cuidado, y su regulación, que se establezca el fuero para cuidadores por tener personas a cargo, para con ello armonizar los compromisos familiares y profesionales.

Bibliografía

- BAETA MINHOTO, A. C. (2017). *De las Acciones Afirmativas*, Ediciones Nueva Jurídica, Brasil- Colombia.
- CAMACHO RAMÍREZ, A. y AA.VV. (2017). *De la Estabilidad Laboral Relativa, ¿A la Estabilidad Laboral Absoluta?*, editorial Universidad del Rosario, Colombia.

CUERVO DIAZ, D. y AA.VV. (2022). *Trabajo y Prevención de la Discapacidad Para Trabajar en Colombia*, Editorial Universidad nacional de Colombia, Colombia.

CAAMAÑO ROJO, E. (2008). *El Permiso Parental y la Progresiva Inclusión del Padre en los Derechos para la Armonización del Trabajo y la Vida Familiar*. Revista de Derecho, Pontificia Universidad de Valparaíso. Versión on line. ISSN 0718-6851, No. 3, diciembre de 2008, Chile.

JARAMILLO JASSIR, I. D. (2010), *Principios Constitucionales y Legales del Derecho del Trabajo Colombiano*, editorial Universidad del Rosario, Colombia.

PLÁ RODRÍGUEZ, A. (2015). *Los Principios del Derecho del Trabajo*, Fundación Cultura Universitaria, cuarta edición, Uruguay.

Cómo citar: Torres Tarazona, L. A. y Bejarano Valdez, L. (2025). Estabilidad laboral reforzada para cuidadores: fuero por personas a cargo en situación de vulnerabilidad. *Revista Jurídica Del Trabajo*, 6(17), 103-122.



Esta obra está bajo una licencia internacional [Creative Commons Atribución 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

ARTÍCULOS

Desafios no mercado de trabalho para pessoas com deficiência

Challenges in the labor market for people with disabilities

Fecha de envío: 24/07/2025 – Fecha de aceptación: 09/11/2025

Leilane Serratine Grubba

Atitus

lsgrubba@hotmail.com

Martina Bueno da Silva

Atitus

martinabueno31@gmail.com

Milena Spanhol Corso

Atitus

milenacorso2013@gmail.com

Cristian Menino de Oliveira

Atitus

cristian_m.oliveira@hotmail.com

RESUMEN: O objetivo do estudo é conhecer o panorama da literatura científica nacional a respeito da inclusão de pessoas com deficiência (PCD) em ambientes laborais empresariais brasileiros. Busca-se mapear os estudos

científicos brasileiros sobre a temática e identificar as principais discussões sobre as políticas e práticas implementadas e efetivadas nos contextos organizacionais para a inclusão equitativa de pessoas com deficiência. O método é de revisão integrativa de literatura, com busca por palavras-chave na base de dados Capes periódicos, que resultou em quarenta e cinco estudos para análise temática qualitativa. Os resultados indicam haver um descompasso entre os avanços legais e normativos no Brasil para a inclusão da PCD no mercado de trabalho e a sua efetiva materialização no contexto empresarial do país. As principais lacunas deste estudo referem-se à ausência de tematização da percepção de pessoas com deficiência sobre a sua inclusão no mercado de trabalho e sobre os principais desafios enfrentados por elas, o que justifica a indicação de pesquisas futuras empíricas nesse sentido.

PALABRAS CLAVE: direito, direito ao trabalho, empresa, organizações, pessoas com deficiência

ABSTRACT: The objective of this study is to understand the national scientific literature on the inclusion of people with disabilities (PWD) in Brazilian corporate workplaces. The study seeks to map Brazilian scientific studies on the topic and identify the main discussions on policies and practices implemented and implemented in organizational contexts for the equitable inclusion of people with disabilities. The method used was an integrative literature review, using keyword searches in the Capes periodicals database, which yielded forty-five studies for qualitative thematic analysis. The results indicate a mismatch between legal and regulatory advances in Brazil for the inclusion of PWD in the labor market and their effective implementation in the country's business context. The main gaps in this study relate to the lack of thematic analysis of the perceptions of people with disabilities regarding their inclusion in the labor market and the main challenges they face, which justifies the need for future empirical research in this area.

KEYWORDS: law, right to work, business, organizations, people with disabilities

1. Introdução

As políticas e práticas implementadas e efetivadas de inclusão equitativa de pessoas com deficiência (PCD) são tematizadas neste estudo, que tem enfoque nos ambientes laborais empresariais brasileiros. Em termos jurídicos, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo (no Brasil, incorporados pelo Decreto n. 6.949/2009), têm o propósito de “promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente” (Brasil, 2009). Dentre eles, o direito ao trabalho em igualdade de oportunidades e condições com as demais pessoas sem deficiência.

A inclusão e a cidadania plenas da PCD, ademais, são enunciadas pela Convenção Interamericana para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, da Organização dos Estados Americanos (OEA) (no Brasil, Decreto n. 3.956/2001). Além disso, a própria Constituição Federal brasileira fixa, no artigo 5, a igualdade de todas as pessoas, estendida ao direito ao trabalho e a não discriminação de PCD quanto ao salário e critérios de admissão, no artigo 7, inciso XXXI (Brasil, 1988).

No plano infraconstitucional brasileiro, a Lei de Cotas (Lei n. 8.213/1991) estabelece a obrigatoriedade de reserva de vagas em empresas com 100 ou mais funcionários para profissionais habilitados, reabilitados e PCD (artigo 93) (Brasil, 1991). Objetivou-se, com a legislação, uma modificação sociopolítica e econômica da exclusão histórica da PCD, impulsionando a vida profissional ao garantir o acesso ao trabalho. Outras legislações são marcos importantes, como o Decreto n. 5.296/2004, que apresentou as definições de deficiências e as condições para acessibilidade. Ainda, a Lei Berenice Piana (Lei n. 12.764/2012), que incluiu os direitos da pessoa com transtorno do espectro autista (TEA) à proteção de direitos PCD, inclusive ao trabalho com acessibilidade¹. O Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015), por sua vez, garante à PCD não apenas o direito ao trabalho, mas as diretrizes para a inclusão e a acessibilidade, que compreendem o processo seletivo e o ambiente

¹ Em 2024, a Lei n. 14.992/2024 altera a Lei n. 13.667/2018 para efetivar maior inserção das pessoas com TEA no mercado de trabalho.

laboral (e.g., retenção e ascensão). Em resumo, o arcabouço jurídico brasileiro reconhece o panorama de exclusão (e.g., social, cultural, econômico, político, jurídico) vivenciado historicamente pela PCD e objetiva a sua modificação, por meio da inserção no emprego, com inclusão e acessibilidade, possibilitando a retenção e a ascensão nas carreiras.

Todavia, a efetividade da legislação brasileira e da própria inclusão PCD no mercado de trabalho e nas empresas dependem de uma estrutura atitudinal adequada a esses objetivos, em especial, a cultura organizacional inclusiva e acessível. O mero cumprimento formal das cotas, que gera inserção no mercado de trabalho, se não for acompanhado de política empresarial de inclusão e acessibilidade, não consegue reverter o panorama socioeconômico de exclusão. Um ambiente laboral sem acessibilidade, funções apropriadas à deficiência ou com exclusão atitudinal, não gera pertencimento e retenção, indispensáveis para a inclusão. Logo, a efetividade do arcabouço jurídico brasileiro esbarra em desafios estruturais, como a educação e barreiras atitudinais.

A Lei de Cotas não logrou em efetivar e garantir um panorama equitativo de inserção PCD no mercado de trabalho. É baixa a inserção PCD no setor privado e empresarial brasileiro e, quando há inserção, muitas vezes, não há adaptação do ambiente laboral às necessidades da PCD ou existem desafios atitudinais (Amâncio; Mendes, 2023; Lima et al. 2021). Menciona-se, ainda, o resultado de estudo que objetivou compreender a percepção da PCD acerca dos seus direitos ao trabalho, indicando que a maioria das pessoas participantes conhece parcialmente os seus direitos e considera que eles são pouco divulgados, o que dificulta a sua efetivação concreta (Bordignon; Grubba; Gonçalves, 2025).

Diante desse contexto, a pesquisa tem por objetivo conhecer o panorama da literatura científica nacional a respeito da inclusão de pessoas com deficiência em ambientes laborais empresariais brasileiros. Objetiva-se, de maneira específica, mapear os estudos científicos brasileiros sobre a temática, por meio de revisão integrativa de literatura, e identificar as principais discussões nesses estudos sobre as políticas e práticas implementadas e efetivadas nos contextos organizacionais para a inclusão equitativa de PCD.

2. Método e resultados

Este artigo é resultado de estudo de revisão integrativa da literatura científica nacional, que teve por objetivo de identificar as políticas e práticas implementadas e efetivadas em ambientes laborais privados para a inclusão equitativa de PCD. A busca foi realizada na Capes periódicos², em 10 a 13 de junho de 2025. Os descritores (i.e., palavras-chave) de busca foram: (pessoa com deficiência; empresa) e (PCD; empresa). Foram realizadas duas buscas na base de dado, sendo uma busca para cada conjunto de palavras-chave.

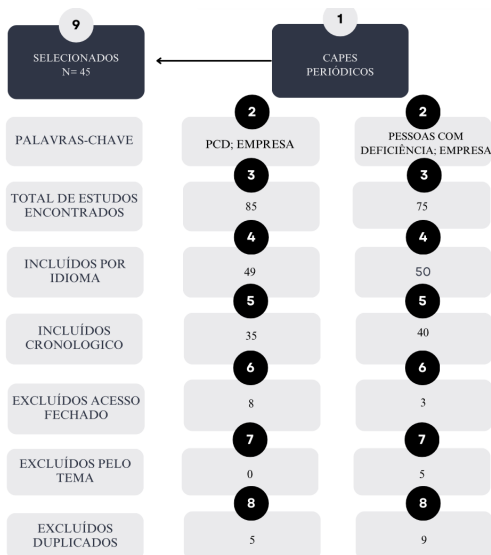
Adotou-se, como critérios de inclusão, o idioma e a cronologia temporal. Incluiu-se os estudos publicados em idioma português. Esse critério visa auxiliar na restrição dos artigos, em virtude do objetivo de conhecer a literatura nacional que trata do panorama brasileiro de inclusão³. Incluiu-se os estudos publicados entre 2015 e 2025. Esse critério é devido à promulgação da Lei Brasileira de Inclusão (2015) e ao ano de efetivação da busca (2025)⁴. Foram excluídos os artigos que, após leitura e análise flutuante do resumo, não enfocarem o tema da pesquisa, os estudos sem acesso aberto e os artigos duplicados. Nesse caso, a exclusão será de um dos estudos duplicados.

² Capes periódicos. <https://www.periodicos.capes.gov.br>.

³ Menciona-se o reconhecimento de que tal critério pode se configurar em um limite da pesquisa, uma vez que existem estudos brasileiros publicados em outros idiomas além do português.

⁴ A adoção do critério cronológico pode implicar no limite temporal entre a pesquisa e a publicação de um estudo, ou seja, ainda que o estudo seja publicado em 2015, eventualmente, a pesquisa pode ter acontecido anteriormente e não tomar em consideração os direitos previstos na Lei Brasileira de Inclusão. Caso esse limite seja identificado, esse fato será indicado neste texto, de modo a reduzir esse limite.

Fluxograma de busca



Fonte: Autores, 2025.

Conforme fluxograma acima, a busca pelos descritores pcd e empresa resultou em oitenta e cinco achados, sendo quarenta e nove incluídos pelo critério linguístico e trinta e cinco pelo critério cronológico. Oito estudos foram excluídos em virtude do acesso fechado e cinco estavam duplicados. Não houve exclusão pela não aderência temática. A busca pelos descritores pessoas com deficiência e empresa resultou em setenta e cinco achados, sendo cinquenta incluídos pelo critério linguístico e, após, quarenta incluídos pelo critério cronológico. Desses, três foram excluídos por estarem em revistas que não possibilitaram o acesso, cinco foram excluídos pela ausência de aderência temática e nove foram excluídos pelo critério de duplicação. Ao final dessas buscas, quarenta e cinco estudos foram selecionados para análise temática qualitativa⁵.

A maior concentração de publicação encontra-se nos anos 2024, 2021 e 2017, cada qual com sete publicações. Não há, todavia, grande discrepância do quantitativo de publicações, havendo seis estudos de 2023, quatro de 2022, cinco de 2020, dois de

⁵ Em virtude do alto quantitativo de estudos selecionados para análise, não será apresentada tabela indicativa de título e autoria; todavia, para ofertar transparência sobre quais os estudos são resultantes dessa busca, ao final deste artigo, nas referências bibliográficas, esses estudos estarão referenciados com um (*).

2019, quatro de 2018 e três em 2015. Os estudos selecionados são objeto de análise de conteúdo (Bardin, 2011) e foram categorizados conforme recorrência temática: inserção, seleção ou contratação de PCD; a acessibilidade e a inclusão; a responsabilidade social das empresas; e principais desafios à inclusão de PCD.

3. Discussões

A seguir são apresentados os aspectos mais relevantes dos artigos que compõem o *corpus* da pesquisa. Fez-se uma divisão dos achados, abordando categoricamente àqueles que abordam as políticas públicas e a legislação brasileira e, após, àqueles que enfocam o mercado de trabalho e os setores econômicos. Na sequência, as discussões que versam sobre as percepções e a cultura organizacional. Finalmente, os principais desafios à inclusão, seguidos das discussões sobre tecnologia e inovação, bem como, educação e formação profissional.

3.1. Políticas públicas e legislação brasileira

A análise dos estudos sobre a inclusão da pessoa com deficiência (PCD) no mercado de trabalho brasileiro revela um paradoxo persistente: no país, há uma legislação robusta, composta também pela internalização de convenções internacionais que foram ratificadas e políticas públicas bem-intencionadas, mas a realidade fática está muito aquém do prometido. Em resumo, a legislação não apresenta uma efetividade real. Como apontam Silva (2021), Santos (2022) e Oliveira (2023), leis sem prática não passam de declarações formais, incapazes de transformar realidades marcadas por barreiras estruturais, culturais e institucionais.

Um dos principais entraves é a fragilidade na fiscalização da Lei de Cotas, que, embora represente um avanço histórico, não garante a permanência nem o desenvolvimento profissional das pessoas com deficiência sem uma aplicação verdadeira nos ambientes organizacionais. Muitas organizações ainda veem a inclusão como mera formalidade legal, e não como compromisso ético e estratégico. A falta de fiscalização rigorosa perpetua contratações apenas para cumprimento de

cotas, sem qualquer investimento real em acessibilidade, adaptações ou desenvolvimento de carreira (Martins, 2019; Pereira; Lima, 2020).

Outro ponto recorrente é a ausência de articulação entre políticas públicas, sociedade civil e empresas. Experiências locais, como as dos municípios de São Carlos (SP) e Lavras (MG), deixam evidente que, mesmo com legislações e iniciativas em vigor, a prática esbarra em resistências culturais, falta de parcerias sólidas e estruturas insuficientes para monitoramento e apoio (Alves et al., 2017; Mendonça, 2018).

Os estudos também indicam que o sucesso da inclusão depende de um ambiente informativo robusto. A cobertura limitada da mídia contribui para visões superficiais da deficiência, deixando de pautar a sociedade para um debate qualificado sobre direitos e deveres. Promover narrativas que valorizem a diversidade é essencial para desconstruir estigmas e fomentar uma cultura de respeito (Rodrigues, 2006).

A responsabilidade empresarial é outra peça-chave. A legislação deve servir como base mínima, mas não substitui a prática genuína das organizações de incluir, formar e reter pessoas com deficiência. A verdadeira inclusão é qualitativa e estratégica, promovida quando gestores entendem que a diversidade agrega inovação, produtividade e sustentabilidade social (Freitas, 2016; Souza; Farias, 2020).

Por fim, destaca-se a educação profissional como eixo essencial, ainda muito fragilizado. A falta de articulação entre escola e mercado torna insuficiente os marcos legais isolados. Uma formação inclusiva e voltada às demandas do mundo do trabalho é condição para que as PCD ocupem não apenas postos obrigatórios, mas trajetórias de crescimento e autonomia (Costa, 2021; Mendes, 2019).

Dessa forma, os estudos apontam que o maior desafio não está em criar novas leis, mas em garantir sua aplicação coerente e articulada. É preciso enfrentar barreiras práticas, qualificar a fiscalização, sensibilizar a sociedade e cultivar uma cultura organizacional que abrace a inclusão como valor humano e estratégia de desenvolvimento social (Silva, 2021; Santos, 2022).

3.2. Mercado de trabalho e setores econômicos

A inclusão de PCD no mercado de trabalho configura-se como um dos maiores desafios enfrentados pela sociedade brasileira no campo da promoção da equidade e da justiça social. A análise dos artigos científicos selecionados, com enfoques diversos e recortes metodológicos distintos, permite identificar tanto os avanços promovidos pelas políticas públicas quanto os entraves que ainda impedem a efetivação plena do direito ao trabalho para essa população.

Há consenso entre os autores analisados sobre a centralidade da Lei nº 8.213/1991, conhecida como Lei de Cotas, como marco normativo responsável por impulsionar a contratação de pessoas com deficiência no setor privado. Essa legislação, ao estabelecer uma reserva obrigatória de vagas em empresas com mais de cem funcionários, representou um passo significativo em direção à inclusão laboral. No entanto, todos os estudos selecionados convergem ao apontar que o cumprimento da Lei ocorre, em grande parte, de maneira formalista, limitada à obrigação legal e desprovida de um compromisso real com a transformação das relações de trabalho. Assim, as práticas inclusivas não se configuram como política estruturante dentro da maioria das organizações, mas como resposta pontual à fiscalização ou às pressões externas.

A análise coletiva dos artigos também revela que as barreiras atitudinais, como o preconceito, o capacitismo e a desinformação, são os principais entraves à inclusão. Essa constatação aparece tanto em estudos de campo com gestores e profissionais de recursos humanos (Hipólito et al., 2022; Breunig et al., 2021), quanto em análises teóricas e documentais (Silva, 2017; Junior et al., 2024). A visão predominante sobre a deficiência como um obstáculo à produtividade alimenta a resistência à contratação e compromete os processos de integração e permanência dessas pessoas nas empresas.

Além disso, a inserção das PCD no mercado formal permanece concentrada em setores de baixa complexidade técnica, principalmente nas áreas administrativas e de serviços. A pesquisa de Vargas e Araújo (2022), por exemplo, demonstra que quase 80% das contratações no estado do Piauí se deram no setor terciário, enquanto áreas como a indústria e o comércio apresentam baixa absorção desse público. Lima et al. (2020), ao analisarem o caso das pessoas com deficiência visual na cidade do Rio de Janeiro, também identificam essa concentração em vagas pouco

qualificadas, agravada pela escassez de capacitação profissional e pela timidez empresarial em cumprir as exigências legais.

No contexto organizacional, diversos estudos chamam atenção para a ausência de políticas de gestão que promovam não apenas a admissão, mas também a progressão na carreira e a valorização das PCD como profissionais. Hammes e Nuernberg (2015), em um estudo de caso sobre o Sistema Nacional de Emprego (SINE) em Florianópolis, demonstram que iniciativas específicas voltadas para esse público podem gerar resultados expressivos, como o aumento de 52% no número de atendimentos e encaminhamentos para vagas. Contudo, mesmo diante de experiências exitosas, a maioria das empresas brasileiras carece de estrutura, capacitação interna e estratégias de inclusão sustentáveis.

As divergências entre os estudos concentram-se, sobretudo, nas abordagens metodológicas e nos contextos regionais e setoriais analisados. Enquanto Aoki et al. (2018) propõem estratégias comunitárias de inclusão baseadas na reabilitação centrada no território e no emprego apoiado, outros estudos, como os de Diaz et al. (2021) e Hipólito et al. (2022) evidenciam dificuldades específicas na indústria e no setor empresarial urbano, como a falta de adaptações físicas e a percepção de riscos ambientais, que acabam por limitar a contratação. Já Schneider et al. (2021) estabelecem um vínculo entre a legislação nacional e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, especialmente o ODS 8, que trata do trabalho decente e crescimento econômico. Esses autores argumentam que a inclusão laboral das PCD só será efetiva quando as empresas se comprometerem com práticas que assegurem, além do ingresso, condições equitativas de permanência e crescimento profissional.

Outra contribuição relevante é a de Breunig et al. (2021), que analisam a percepção das próprias pessoas com deficiência, dos gestores e do setor de recursos humanos de uma empresa do setor metalúrgico no Rio Grande do Sul. O estudo indica que, mesmo com o cumprimento formal da cota, há divergência entre a percepção dos diferentes atores sobre a efetividade das ações inclusivas. A perspectiva crítica também está presente em Junior et al. (2024), que denunciam a distância entre a legislação e a realidade vivida pelas PCD, sugerindo que a criação de normas não é suficiente se não houver respeito e fiscalização efetiva de seus dispositivos.

Diante desse panorama, constata-se que a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho brasileiro é uma tarefa incompleta. Embora os avanços legais sejam inegáveis, prevalecem práticas empresariais simbólicas, além da ausência de cultura organizacional inclusiva e de políticas públicas fragmentadas. Para que se avance na construção de uma sociedade mais justa e democrática, é imprescindível que a inclusão laboral das PCD seja compreendida como uma questão de direitos humanos e de desenvolvimento social. Isso requer o fortalecimento das políticas públicas de qualificação, a fiscalização ativa das empresas, o investimento em acessibilidade e, sobretudo, uma transformação cultural que valorize a diversidade e reconheça a contribuição de todos os sujeitos no processo produtivo.

3.3. Percepções e cultura organizacional

Existe um hiato entre o discurso institucional e a prática cotidiana da inclusão de pessoas com deficiência no âmbito das organizações. Os estudos analisados evidenciam que a cultura organizacional é incipiente para incorporar a diversidade como um valor estratégico e não apenas como cumprimento de uma obrigação legal (Silva & Martins, 2020). A ausência de diálogo entre a teoria organizacional e a realidade da inclusão, por exemplo, demonstra como muitas empresas mantêm estruturas arcaicas que não contemplam a pluralidade humana como parte de sua inteligência organizacional (Oliveira et al., 2021). Essa desconexão limita não só a inovação, mas o próprio potencial de desenvolvimento humano que ambientes diversos são capazes de gerar.

Nesse contexto, o papel de psicólogos organizacionais e profissionais de recursos humanos (i.e., da gestão de pessoas) se torna central. Esses profissionais possibilitam um diálogo entre políticas e pessoas, mas ainda enfrentam lacunas de formação, falta de respaldo institucional e resistências culturais que minimizam a sua atuação como agentes de mudança (Souza; Andrade, 2021). É indispensável que esses profissionais sejam continuamente capacitados para facilitar diálogos, promover adaptações e sensibilizar líderes e equipes, consolidando práticas inclusivas que não se restrinjam a relatórios estatísticos (Ferreira; Costa, 2022).

Também é importante compreender que a inclusão não se esgota na contratação de pessoas diversas ou de PCD. A retenção de profissionais com deficiência é, de fato, o indicador mais claro de uma cultura organizacional verdadeiramente inclusiva (Mendes; Albuquerque, 2020). Permanência demanda acessibilidade física e comunicacional, suporte emocional, oportunidades reais de desenvolvimento e reconhecimento do potencial individual. Organizações que olham para isso de forma sistêmica, inspiradas por conceitos como hospitalidade organizacional, constroem ambientes de trabalho onde todos se sentem pertencentes (Carvalho; Lima, 2020). Ainda assim, muitas empresas limitam a inclusão a um instrumento de marketing social ou um requisito legal a ser cumprido mecanicamente, ignorando seu valor transformador (Pereira et al., 2021). Quando a inclusão é assumida como valor genuíno, ela se torna parte da estratégia organizacional, fortalece reputação, engaja equipes e gera impacto social positivo.

Nesse processo, a acessibilidade precisa ser pensada de forma ampla, isso é, não se trata apenas acessibilidade arquitetônica, como a existência de rampas e elevadores, mas também de quebrar barreiras atitudinais, garantir comunicação eficaz e desenvolver tecnologias assistivas que possibilitem o pleno exercício das funções profissionais (Rodrigues & Azevedo, 2021). Ignorar qualquer uma dessas dimensões significa perpetuar a exclusão silenciosa.

Por fim, deve-se reconhecer que a inclusão só prospera quando deixa de ser responsabilidade de uma única área e passa a integrar todos os níveis da empresa. Para isso, é fundamental estimular um diálogo vivo entre gestores, equipes e profissionais com deficiência, criando ambientes abertos à escuta e à adaptação (Nogueira; Farias, 2020). A cultura organizacional inclusiva não se decreta: constrói-se todos os dias, com formação, sensibilidade, comprometimento e ação prática. Em síntese, transformar as percepções, atitudes e valores das organizações é o caminho para uma inclusão que seja real, sustentável e digna, não por imposição legal, mas por convicção de que diversidade é, acima de tudo, potência humana.

3.4. Desafios e barreiras na inclusão

A integração de indivíduos com deficiência no ambiente de trabalho, mesmo apoiada por um conjunto sólido de leis e compromissos formais, ainda se depara com obstáculos que ultrapassam a mera interpretação da Lei. As organizações ainda enfrentam práticas fragmentadas, falta de apoio técnico, despreparo institucional e resistência cultural à diversidade. As pesquisas examinadas nesta seção possibilitam entender como essas barreiras se apresentam em variados setores e contextos, expondo uma estrutura de exclusão que se mantém mesmo sob a aparência de inclusão.

No setor da construção civil, por exemplo, a exclusão adquire um caráter técnico e simbólico bastante evidente. O estudo de Oliveira et al. (2022) mostra que a ausência de acessibilidade arquitetônica, associada à falta de qualificação profissional e ao preconceito quanto à capacidade produtiva das PCD inviabiliza sua contratação. A visão predominante é de que adaptações seriam incompatíveis com os ambientes operacionais da obra. O ambiente físico, nesse caso, funciona como marcador de exclusão, ao mesmo tempo que alimenta a ideia de que a deficiência representa uma limitação intransponível.

Tal análise ressoa com a pesquisa realizada por Santos e Reis (2020), a qual examina os obstáculos enfrentados por indivíduos com deficiência auditiva. Embora o ambiente físico não seja o principal entrave nesse caso, a barreira comunicacional cumpre papel semelhante. A falta de intérpretes de libras e de estruturas de apoio comunicativo resulta na marginalização desses trabalhadores em funções operacionais, sem espaço para progressão. Logo, às vezes, a barreira é o concreto (a rampa, o acesso, o maquinário), e às vezes é a linguagem: em ambas as situações barreiras, a ausência de mediação adequada relega o profissional com deficiência à invisibilidade funcional, o que compromete a inclusão, o pertencimento e a permanência no ambiente laboral.

Logo, a permanência no emprego, mesmo quando a contratação ocorre, também aparece como um desafio recorrente. Rocha e Silva (2021) destacam que egressos de cursos profissionalizantes enfrentam ambientes organizacionais despreparados para dar continuidade ao processo de inclusão iniciado na formação. A rotatividade elevada e o esgotamento emocional dos trabalhadores PCD refletem a ausência de

suporte técnico e emocional, bem como a inexistência de políticas internas de adaptação contínua e acompanhamento.

Essa fragilidade se manifesta na atuação dos setores de recursos humanos. Almeida e Pinheiro (2022) indicam que o RH tende a assumir uma postura burocrática, centrada no cumprimento da Lei de Cotas, sem envolvimento estratégico com os princípios da inclusão. Falta formação específica, respaldo institucional e integração com outras áreas da organização. O resultado é a manutenção de uma cultura de inclusão formal, dissociada da prática cotidiana e da gestão de pessoas. A complexidade da inclusão também se revela no caso das pessoas com deficiência intelectual. Lima e Costa (2021) demonstram que a inserção profissional dessa população depende fortemente do suporte familiar, tanto na mediação do ingresso quanto na manutenção do vínculo. Isso evidencia a ausência de redes institucionais de apoio que promovam autonomia e acompanhamento contínuo. Em outras palavras, o que deveria ser responsabilidade compartilhada entre empresa e Estado acaba sendo absorvido, de forma precarizada, pela família.

A situação é ainda mais delicada nas pequenas empresas. O estudo de Soares e Figueiredo (2020), realizado com dez organizações mineiras, mostra que a maioria dos empregadores desconhece os dispositivos legais de inclusão, não realiza adaptações e não conta com qualquer apoio técnico para contratar pessoas com deficiência. Nesse contexto, a boa vontade se torna insuficiente, pois não há suporte para converter a intenção em prática. A inclusão, quando ocorre, é improvisada e frágil.

Por fim, o trabalho remoto, que ganhou força durante e após a pandemia da covid-19, aparece como fenômeno ambivalente. Oliveira e Barbosa (2021) observam que o teletrabalho pode eliminar algumas barreiras físicas, ao mesmo tempo, podem intensificar o isolamento social e dificultar a integração organizacional. A falta de estrutura tecnológica, de canais de comunicação acessíveis e de acompanhamento sistemático tende a comprometer o vínculo profissional, transformando a inclusão em uma experiência solitária e invisibilizada.

Os diferentes contextos abordados pelos estudos demonstram que as barreiras à inclusão da pessoa com deficiência são múltiplas, interconectadas e, muitas vezes, invisíveis aos olhos da gestão de pessoas. Seja na ausência de adaptações físicas, na

precariedade das práticas comunicacionais, na fragilidade institucional dos setores de RH ou na dependência de vínculos afetivos para sustentação do emprego, o que se revela é um cenário em que a inclusão permanece condicionada à improvisação e à ausência de compromisso estrutural.

A articulação entre os trabalhos permite concluir que não há inclusão efetiva sem investimento, planejamento e transformação cultural. Enquanto os ambientes organizacionais forem pensados para um 'sujeito padrão' e a diversidade funcional for tratada como exceção, as políticas inclusivas seguirão limitadas à sua dimensão formal. Superar essas barreiras exige mais do que leis, pois requer redes de apoio, formação continuada, mediação institucional e, sobretudo, vontade política para reconhecer a pessoa com deficiência como sujeito pleno de direitos e competências.

3.5. Tecnologia e inovação

A tecnologia tem sido reconhecida por capacitar pessoas de grupos marginalizados, como PCD, a serem integradas nos ambientes de trabalho. No entanto, a gama de estudos nesta seção sugere que a incorporação do conhecimento familiar é mais fácil de realizar se os processos de inovação forem imaginados, novos e difundidos. Não é a tecnologia em si que gera tal resultado, mas a tecnologia socialmente responsável que importará. O estudo de Rodrigues e Coutinho (2018) sobre processos de recrutamento *online* oferece um paradoxo importante: enquanto as plataformas digitais são frequentemente celebradas por democratizar o acesso ao trabalho, na prática, elas simplesmente reproduzem lógicas de exclusão. "As ferramentas mais populares para recrutamento no mercado não têm compatibilidade com leitores de tela, não oferecem controles de navegação por comandos de voz e nem permitem o registro de dados específicos de acessibilidade" (Rodrigues; Coutinho, 2018, p. 64). Essa constatação expõe que a digitalização não inclui automaticamente se a acessibilidade não for incorporada no *design* dos sistemas.

Esse diagnóstico é reforçado em comparação com a análise voltada para a ação, de Costa e Almeida (2020), que examina as oportunidades de inclusão que poderiam ser oferecidas pela Indústria 4.0. Contrariamente ao estudo de Rodrigues e Coutinho, que se opõem às lógicas existentes dentro das ferramentas digitais já disponíveis,

Costa e Almeida destacam as possibilidades futuras de tecnologias emergentes como inteligência artificial, robótica colaborativa e a Internet das Coisas (IoT) como ferramentas para um redesenho do ambiente de trabalho.

Costa e Almeida (2020) argumentam que essas tecnologias podem "reorganizar o espaço produtivo de maneira personalizada, adaptada às limitações e potencialidades de cada trabalhador com deficiência" (Costa; Almeida, 2020, p. 6). No entanto, assim como Rodrigues e Coutinho (2018), os autores concordam que, sem políticas governamentais assertivas e práticas empresariais que proporcionem acesso, esses avanços tecnológicos apenas servirão para exacerbar as desigualdades, em vez de reduzi-las.

Há também uma tensão entre o caminho para o empoderamento e o gesto de abandono, que atesta, como demonstrado na análise de Pereira e Souza (2019), através do papel desempenhado pelas tecnologias assistivas e pela internet, como meios para aumentar a independência e o empoderamento das PCD. A pesquisa enfatiza a diversidade de recursos, como leitores de tela, tradutores de linguagem de sinais, aplicativos de acessibilidade cognitiva e ambientes virtuais adaptados. Por outro lado, mostra que, apesar desse arsenal de tecnologia, o uso das ferramentas pelas empresas permanece limitado. "A internet expandiu as possibilidades de treinamento e autonomia, no entanto, há um vazio entre o que essas ferramentas podem fazer e o que são efetivamente usadas pelas empresas" (Pereira; Souza, 2019, p. 77). Essa lacuna está inter-relacionada com a questão apontada por Rodrigues e Coutinho (2018) para o recrutamento digital: o fato de a tecnologia existir não é suficiente, ela precisa estar disponível, ser usada e absorvida na política de inclusão das organizações.

É possível relacionar esses três estudos ao que ainda é uma circularidade recorrente, ou seja, os avanços tecnológicos, embora comprovados e em constante crescimento, ocorrem em rápida sucessão e enfrentam uma deficiência persistente na mediação institucional. Essa fragilidade pode decorrer da ausência ou inadequação da regulamentação isso pode vir de uma falta de, ou do tipo errado de regulamentação (no caso dos russos), de incompreensão técnica (no Ocidente, na década de 1960) ou de resistência cultural profunda (também no Ocidente). Enquanto Rodrigues e Coutinho (2018) destacam a falha da acessibilidade como uma barreira de entrada,

Costa e Almeida (2020) enfatizam a política para traduzir a inovação em oportunidade real. Pereira e Souza (2019), por sua vez, mostram que mesmo quando os recursos existem, eles são difusos e descontínuos.

A comparação entre os estudos permite contemplar os diferentes níveis de complexidade da exclusão digital. No primeiro estágio, a exclusão é resultado da falta de usabilidade e acesso aos sistemas digitais (Rodrigues; Coutinho, 2018). Em nível mais estrutural, o risco é perpetuar um modelo tecnocêntrico de inovação que prioriza a eficiência e a produtividade em detrimento da equidade (Costa; Almeida, 2020). Em vez disso, quando se trata do funcionamento diário das organizações, como apontado por Pereira e Souza (2019), o problema é promover a assimilação efetiva dessas tecnologias no cotidiano das empresas. Isso envolve mais do que dispositivos e inclui o treinamento de administradores, investimento em infraestrutura e uma cultura corporativa que abrace a todos.

Portanto, embora os três estudos abordem a tecnologia no ambiente de trabalho a partir de diferentes perspectivas, todos corroboram que a inovação pode ser inclusiva quando resulta de motores combinados entre o governo, o setor produtivo e a sociedade civil. É necessário planejar a acessibilidade digital desde o início, incorporar sistematicamente os recursos assistivos e apontar processos inovadores seguindo políticas públicas que considerem o direito ao trabalho como um direito básico para as pessoas com deficiência.

3.6. Educação e formação profissional

A temática da educação e formação profissional de PCD no Brasil é permeada por diversos desafios, os quais se apresentam apesar dos avanços legais e institucionais conquistados nas últimas décadas. A análise de três estudos científicos [Felix e Júnior (2022), Schneider e Sugahara (2020), e Angelucci e Oliveira (2018)] evidencia convergências significativas quanto à importância da inclusão educacional e profissional, bem como, os obstáculos práticos enfrentados na efetivação de tais políticas.

Um ponto comum aos três textos refere-se à centralidade da educação como ferramenta fundamental para a inclusão social e profissional da PCD. Os autores

concordam que a qualificação profissional deve ser precedida por uma formação escolar inclusiva, efetiva e acessível, pois assim se constrói uma base sólida para a inserção no mercado de trabalho. A educação é compreendida como um direito universal e inalienável, conforme disposto no artigo 6º, da Constituição Federal de 1988, e a sua violação, direta ou indiretamente, implicaria também na exclusão da PCD do exercício pleno da cidadania.

Os estudos também convergem ao denunciar a ineficácia na aplicação prática das leis já existentes, como a Lei nº 8.213/1991 (Lei de Cotas) e a Lei nº 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão). Embora os marcos legais sejam avançados no campo da proteção dos direitos das PCD, a sua implementação encontra entraves estruturais, culturais e institucionais. Schneider e Sugahara (2020) apontam que muitas empresas, ao invés de cumprir as cotas, alegam ausência de mão de obra qualificada, o que se relaciona diretamente com a precariedade da formação educacional oferecida às PCD. Tal argumento é contestado por dados estatísticos, que demonstram que mais da metade das PCD em idade laboral permanecem fora do mercado de trabalho.

Outro aspecto compartilhado nos três textos é a crítica à fraca articulação entre a educação especial e a educação profissional. Angelucci e Oliveira (2018) argumentam que, embora haja uma crescente demanda por trabalhadores PCD, ainda não existem políticas públicas eficazes que promovam a interligação entre esses dois campos educacionais. Essa lacuna contribui para a invisibilização dessa população nos espaços formativos e profissionais, negando-lhes o direito à educação profissional de qualidade e, conseqüentemente, ao exercício de sua autonomia social e econômica.

Quanto às divergências, cada artigo apresenta um enfoque distinto. O estudo de Felix e Júnior (2022) adota uma abordagem prática-normativa, apresentando um estudo de caso em escolas profissionalizantes na cidade de Ouro Branco/MG. A pesquisa utilizou ferramentas de gestão como a matriz GUT, 5W1H e o diagrama de Ishikawa para diagnosticar e propor melhorias estruturais e pedagógicas nas instituições, com vistas à inserção de docentes com deficiência. Já Schneider e Sugahara (2020), a partir de uma análise documental e alinhados à Agenda 2030 da ONU, argumentam que a inclusão educacional deve ser encarada como fator de desenvolvimento

sustentável. Os autores criticam a efetividade das cotas de maneira isolada, propondo a construção de políticas públicas que articulem Estado, iniciativa privada e sociedade civil. Por sua vez, Angelucci e Oliveira (2018) realizam uma reflexão ético-política mais aprofundada, embasada na crítica à pedagogia das competências e à lógica neoliberal que rege as políticas de qualificação profissional. Para as autoras, a formação técnica vem sendo utilizada como instrumento de precarização e controle social da força de trabalho, em vez de promover a emancipação dos sujeitos.

Nesse sentido, constata-se que, embora os discursos políticos e legais avancem na direção da inclusão, na prática, persistem diversas barreiras à formação e inserção profissional das PCD. A ausência de infraestrutura adequada, a falta de formação docente especializada e o preconceito estrutural são alguns dos fatores que impedem a concretização das políticas inclusivas. A acessibilidade, por exemplo, é considerada por todos os autores como requisito básico para qualquer projeto de inclusão, abrangendo desde os aspectos arquitetônicos até os comunicacionais e pedagógicos.

Logo, a educação e formação profissional de PCD deve ser compreendida à luz da articulação entre direitos sociais, políticas públicas efetivas e transformações culturais. A mera existência de legislação não é suficiente para garantir a inclusão se não houver compromisso institucional com sua aplicação, investimentos em formação docente e infraestrutura, além de ações intersetoriais entre educação, assistência social e mercado de trabalho. Mais do que cumprir cotas, trata-se de reconhecer as pessoas com deficiência como sujeitos de direitos, capazes de aprender, produzir e contribuir com a sociedade em condições de igualdade.

4. Conclusão

A presente revisão integrativa da literatura científica nacional evidenciou um descompasso significativo entre os avanços legais e normativos relativos à inclusão de pessoas com deficiência (PCD) e a sua efetiva materialização no contexto empresarial brasileiro. Embora o Brasil possua um arcabouço jurídico robusto, que inclui dispositivos como a Lei nº 8.213/1991 (Lei de Cotas), o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) e diversos tratados internacionais ratificados, a análise

dos estudos selecionados revelou que a aplicação dessas normativas permanece marcada por fragilidades estruturais e institucionais. Tais limitações apontam para uma inclusão predominantemente formal, desconectada de práticas organizacionais efetivas de acolhimento, desenvolvimento e permanência desses sujeitos nos ambientes laborais.

A literatura examinada permite concluir que os principais obstáculos à inclusão laboral da PCD estão associados a barreiras atitudinais, ausência de políticas de gestão inclusiva e lacunas na fiscalização e na articulação entre os setores público e privado. As organizações, em sua maioria, ainda encaram a contratação de pessoas com deficiência como um imperativo legal a ser cumprido, e não como um compromisso ético e estratégico que valorize a diversidade funcional como vetor de inovação e responsabilidade social. Essa realidade é especialmente perceptível em setores com menor estrutura institucional, como pequenas empresas e segmentos operacionais, onde predominam práticas de improviso e desconhecimento da legislação vigente.

Outro aspecto recorrente nos estudos analisados refere-se à centralidade da educação e da formação profissional como elementos estruturantes para a promoção de inclusão efetiva. A baixa qualificação escolar, a escassa oferta de cursos profissionalizantes acessíveis e a frágil articulação entre educação especial e educação técnica comprometem a inserção qualificada da PCD no mercado de trabalho. A ausência de políticas públicas intersetoriais e contínuas contribui para a manutenção da exclusão histórica dessa população dos espaços de poder e de produção, negando-lhes, de forma sistemática, o pleno exercício da cidadania e da autonomia profissional.

A análise também demonstrou que a tecnologia, embora potencialmente inclusiva, não é automaticamente efetiva. Ferramentas digitais, tecnologias assistivas e soluções da Indústria 4.0 só desempenham papel emancipatório se forem pensadas desde sua concepção com base na acessibilidade universal e na equidade. A literatura evidencia que o uso isolado da tecnologia, sem mediação institucional e investimento em capacitação, tende a reproduzir as mesmas lógicas de exclusão observadas nos contextos presenciais. Nesse sentido, a inovação inclusiva requer

políticas públicas assertivas, financiamento adequado e envolvimento genuíno das organizações em práticas de acessibilidade digital e tecnológica.

Diante desse panorama, conclui-se que a inclusão de pessoas com deficiência em ambientes empresariais no Brasil exige mais do que dispositivos legais. Implica, sobretudo, a transformação das estruturas organizacionais, a consolidação de uma cultura inclusiva e a adoção de práticas concretas que assegurem o direito ao trabalho digno, à permanência e à progressão profissional. A efetividade das políticas de inclusão passa, portanto, pela articulação entre legislação, gestão organizacional, formação profissional e tecnologias acessíveis, em um esforço coletivo que reconheça a pessoa com deficiência como sujeito de direitos, competências e protagonismo social.

Conclui-se, finalmente, haver uma lacuna no que se refere às percepções de pessoas com deficiências sobre os desafios, o que impõe a necessidade de pesquisas empíricas qualitativas e quantitativas sobre a temática. Os resultados desse estudo também apontam, como conclusão, a importância do direito trabalhista para a garantia de inclusão, de acessibilidade e de direitos humanos para pessoas com deficiência. Além da inclusão formalista de direitos nas leis, a necessidade impositiva de rigor na fiscalização do seu cumprimento, que se revelou frágil, em especial, com relação às barreiras atitudinais. Garantir os direitos das pessoas com deficiência ao ingresso e permanência no trabalho, assim como, à ascensão nas carreiras em equidade, implica na garantir de direitos humanos e do direito ao trabalho decente, à não discriminação e à equidade material.

Bibliografía

AMÂNCIO, D. L. P; MENDES, D. C. Pessoas com deficiência e ambiente de trabalho: uma revisão sistemática. Revista Brasileira de Educação Especial, Corumbá, v. 29, p.161-180, 2023.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

Recursos electrónicos

- ALVES, A. P. R.; SILVA, N. R. A pessoa com deficiência intelectual e inserção profissional: a percepção da família. *Educere – Revista da Educação da UNIPAR*, v. 23, n. 1, p. 110–137, 2023. doi: 10.25110/educere.v23i1.2023-007. <https://www.revistas.unipar.br/index.php/educere/article/view/9356> Acesso em: 04 jun. 2025. *
- ANGELUCCI, C. B.; OLIVEIRA, F. C. Educação profissional de pessoas com deficiência no Brasil: marcos legais e reflexões ético-políticas. *Revista Triângulo*, v. 11, n. 3, p. 19–40, 2018. doi: 10.18554/rt.v0i0.2615. <https://seer.ufbm.edu.br/revistaeletronica/index.php/revistatriangulo/article/view/2615>. Acesso em: 04 jun. 2025. *
- AOKI, M.; SILVA, R. M.; SOUTO, A. C. F.; OLIVER, F. C. Pessoas com deficiência e a construção de estratégias comunitárias para promover a participação no mundo do trabalho. *Rev. bras. educ. espec.*, v. 24, n.4, 2018. doi: <https://doi.org/10.1590/S1413-65382418000500004>. <https://www.scielo.br/j/rbee/a/V5sKKTf47KRxGX8PpLwcLgP/?lang=pt>. Acesso em: 04 jun. 2025. *
- BARBOSA, M. A. C.; DA SILVA, M. A. Recrutamento on-line de pessoas com deficiência. *Cadernos de Gestão e Empreendedorismo*, v. 10; n. 1; 2022. doi: <https://doi.org/10.32888/cge.v10i1.52460>. <https://periodicos.uff.br/cge/article/view/52460>. Acesso em: 04 jun. 2025. *
- BERNARDES, J. F.; SANTOS, E. G.; SILVEIRA, P.; NETO, A. O. O papel da área de recursos humanos na inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho. *Revista Prociências*, v. 3, n. 2, 2020. doi: <https://doi.org/10.15210/rp.v3i2.20389>. <https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/prociencias/article/view/20389>. Acesso em: 04 jun. 2025. *
- BORDIGNON, G. L.; GRUBBA, L. S.; GONÇALVES, J. Percepções sobre o direito ao trabalho de pessoas com deficiência. *Revista de Direito*, v. 17, n. 1, p. 1–16, 2025. doi: doi.org/10.32361/2025170121172.
- BORGES, A.V.; LONGEN, W. C. A acessibilidade nas empresas: percepções sobre a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho. *Congresso Internacional de Ergonomia e Usabilidade de Interfaces Humano Tecnológica, Blucher Design Proceedings*, v. 3, p. 1544–1549, 2017. doi:

<http://dx.doi.org/10.1016/16ergodesign-0155>.

<https://www.proceedings.blucher.com.br/article-details/25812>. Acesso em: 04 jun. 2025. *

BREUNIG, C.W.B.; FABRICIO, A.; SILVA, E.B. Processos de gestão de pessoas para a inclusão das pessoas com deficiência: um estudo em uma indústria do Noroeste Gaúcho. *Revista Brasileira de Administração Científica*, v. 12, n. 4, p. 125–140, 2021. doi: 10.6008/CBPC2179-684X.2021.004.0009. <https://sustenere.inf.br/index.php/rbadm/article/view/6090>. Acesso em: 04 jun. 2025. *

CARVALHO, M. C. A ausência de políticas públicas para os direitos sociais da pessoa com deficiência: os reflexos não sentidos da Convenção de Nova York no Brasil. *Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas*, v. 1, n. 1, p. 222–256, 2015. doi: 10.26668/IndexLawJournals/2525-9881/2015.v1i1.508. <https://indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/508> Acesso em: 04 jun. 2025. *

CARMO, M. M. I. B.; GILLA, C. G.; QUITERIO, P. L. Um estudo sobre a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho brasileiro. *Interação em Psicologia*, v. 24, n. 1, 2020. doi: 10.5380/psi.v24i1.59972. <https://revistas.ufpr.br/psicologia/article/view/59972> Acesso em: 04 jun. 2025. *

CUSTODIO, V. C. D.; DIAZ, I. D. P. S.; MELO, C. A inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho na região do ABC Paulista: uma visão ampla. *Revista Educação, Artes e Inclusão*, v. 20, n. 1, 2024. doi: 10.5965/198431782012024e0052. <https://periodicos.udesc.br/index.php/arteinclusao/article/view/15882> Acesso em: 04 jun. 2025. *

COUTINHO, K.S.; RODRIGUES, G.F.; PASSERINO, L.M. O trabalho de colaboradores com deficiência nas empresas: com a voz os gestores de recursos humanos. *Rev. bras. educ. espec.*, v. 23, n.02, 2017. doi: <https://doi.org/10.1590/S1413-65382317000200008>. <https://www.scielo.br/j/rbee/a/hbv6GDkhjtrC63xGJkCSJhN/?lang=pt#>. Acesso em: 04 jun. 2025. *

COSTA, L. A. Valorização do trabalho humano e inclusão social no brasil: a responsabilidade empresarial e as políticas públicas para a inclusão das pessoas

- com deficiência. *Revista do Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho*, v. 3, n. 1, p. 76–93, 2017. doi: 10.26668/IndexLawJournals/2525–9857/2017.v3i1.1797. <https://indexlaw.org/index.php/revistadtmat/article/view/1797> Acesso em: 04 jun. 2025. *
- COSTA, L. A.; SILVA, M. A. Desenvolvimento econômico e mercado de trabalho: a responsabilidade das empresas na inclusão da pessoa com deficiência. *Colloquium Socialis*, v. 02, n. 1, 2018. doi: 10.5747/cs.2018.v02.n1.s023. <https://journal.unoeste.br/index.php/cs/article/view/2633/2396>. Acesso em: 04 jun. 2025. *
- CHURA, A. E. P.; GONÇALVES, J. Percepções de psicólogos organizacionais sobre inclusão de pessoas com deficiência em empresas. *Conselho Federal de Psicologia*, v. 43; 2023. doi: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003250490>. <https://www.scielo.br/j/pcp/a/gDDHpsPXZngygmg6KMMqBcB/?lang=pt>. Acesso em: 04 jun. 2025. *
- CLARO, T. C.; RODRIGUES, L. S. Inclusão da pessoa com deficiência no trabalho: aspectos, perspectivas e dificuldades no processo de recrutamento e seleção. *Revista Interface Tecnológica*, v. 20, n. 1, p. 276–287, 2023. doi: 10.31510/infa.v20i1.1610. <https://revista.fatectq.edu.br/interfacetecnologica/article/view/1610> Acesso em: 04 jun. 2025. *
- DIAS, F. E.; KUHN, N.; LAMB, C. R. Z. Análise das oportunidades e desafios profissionais dos surdos em seu ambiente de trabalho: um estudo nos municípios de Santa Rosa e Horizontina/RS. *Revista Foco*, v. 12, n. 3, p. 82–101, 2019. doi: 10.21902/jbslawjbs.v12i3.18. <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/18>. Acesso em: 04 jun. 2025. *
- FAVERO, M. B.; SILVA, E. A. M. A inclusão e retenção da pessoa com deficiência nas organizações. *Ágora: revista de divulgação científica*, v. 23, n. 2, p. 4–24, 2020. doi: 10.24302/agora.v23i2.1847. <https://www.periodicos.unc.br/index.php/agora/article/view/1847>. Acesso em: 04 jun. 2025. *

- FELIX, J. C.; JUNIOR, N. V. A inserção de profissionais com deficiência no ambiente escolar profissionalizante: uma análise prática normativa. Conhecimento e Diversidade, v. 14, n. 34, 2022. doi: <https://doi.org/10.18316/rcd.v14i34.10290>. https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/conhecimento_diversidade/article/view/10290. Acesso em: 04 jun. 2025. *
- FERREIRA, V. R.; DIAS, A. N. F.; BRASIL, L. A. C. O trabalho da pessoa com deficiência e a responsabilidade social da empresa: um estímulo ao consumo consciente. Revista do Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho, v. 9, n. 1, p. 18 – 35, 2023. doi: 10.26668/IndexLawJournals/2525-9857/2023.v9i1.9513. <https://indexlaw.org/index.php/revistadtmat/article/view/9513> Acesso em: 04 jun. 2025. *
- FIALHO, C. B.; DE MELO, A. N.; NUNES, A.F. P.; GAI, M. J. P. Inclusão de pessoas com deficiência no ambiente organizacional: responsabilidade social ou obrigação legal? Revista de Carreiras/Pessoas, v. 7 n. 3, 2017. doi: <https://doi.org/10.20503/recape.v7i3.32725>. <https://revistas.pucsp.br/index.php/ReCaPe/article/view/32725>. Acesso em: 04 jun. 2025. *
- FUZETTO, M. M.; ROSSIGNOLI, M. O teletrabalho para a pessoa com deficiência como dificultador da inclusão social. REI – revista estudos institucionais, v. 7, n. 2, p. 606–628, 2021. doi: 10.21783/rei.v7i2.540. <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/540> Acesso em: 04 jun. 2025. *
- HAMMES, I. C.; NUERNBERG, A. H. A Inclusão de pessoas com deficiência no contexto do trabalho em Florianópolis: relato de experiência no Sistema Nacional de Emprego. Psicol. cienc. prof., v. 35, n.3, 2015. doi: <https://doi.org/10.1590/1982-3703000212012>. <https://www.scielo.br/j/pcp/a/ztSt94MWTdrLyQSXHQ6PnyB/?lang=pt>. Acesso em: 04 jun. 2025. *
- HERRERO, C.J. P. Inclusão de profissionais com deficiência nas organizações: impacto da hospitalidade e do pensamento sistêmico. Revista Inclusions, v. 11, n. 4, p. 1-24, 2024. doi: <https://doi.org/10.58210/fprc3533>.

<https://revistainclusiones.org/index.php/inclu/article/view/3533>. Acesso em: 04 jun. 2025. *

JORGE, C.; SALIBA, G. R. A inserção do surdo no mercado de trabalho, frente às políticas públicas de inclusão. *Revista Direitos Culturais*, v. 16, n. 38, p. 159–174, 2021. doi: <https://doi.org/10.20912/rdc.v16i38.326>. <http://san.uri.br/revistas/index.php/direitosculturais/article/view/326>. Acesso em: 04 jun. 2025. *

JUNIOR, A. B.; PEREIRA, M. E. S.; COLETI, J. C. Pessoas Com Deficiência – PCDS no mercado de trabalho: a imprescindibilidade da inclusão social. *Research, Society and Development*, v. 13, n. 12, p. e123131247692, 2024. doi: 10.33448/rsd-v13i12.47692. <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/47692> Acesso em: 04 abril 2025. *

LEITE, F. P. A.; GARCIA, G. F. B. Inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho na sociedade da informação: cotas nas empresas e proteção contra a dispensa. *Revista de Direito Brasileira*, v. 17, n. 7, p. 245–260, 2017. doi: 10.26668/IndexLawJournals/2358–1352/2017.v17i7.3129. <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3129> Acesso em: 04 jun. 2025. *

LIMA, M. M.; SANTOS AVELAR, K. E.; TEIXEIRA DE SEIXAS FILHO, J.; DUSEK, P. M. Um panorama do mercado de trabalho da pessoa com deficiência visual na cidade do Rio de Janeiro. *Interações*, v. 22, n. 1, p. 211–223, 2021. <https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/2835> Acesso em: 04 jun. 2025. *

MOMM, M. A. L.; BARACT, E. M.; DELGADO, M. J.G. Trabalho da pessoa com deficiência: harmonização das cotas da deficiência e da aprendizagem a partir da interpretação da convenção sobre os direitos da pessoa com deficiência. *Revista de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, Sociais e Empresariais*, v. 9, n. 2, 2024. doi: 10.26668/IndexLawJournals/2526–009X/2023.v9i2.9978. <https://indexlaw.org/index.php/revistadireitosfundamentais/article/view/9978> Acesso em: 04 jun. 2025. *

MORAIS, M. de O.; ALVES, F. C. Indústria 4.0 como facilitadora para a inclusão de PcDs: uma proposta conceitual. *Pesquisa, Sociedade e Desenvolvimento*, v. 13, n. 6, p.

e1813645976, 2024. doi: 10.33448/rsd-v13i6.45976.
<https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/45976> Acesso em: 04 jun. 2025.

*

PALHARES, J. V.; SANTOS, T. L.; DE SOUZA, A. A. A.; VERONEZE, R. B. Políticas de inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho: uma análise sobre o caso de Lavras (MG). Revista Foco, v. 8, n. 2, p. 04–15, 2015. doi: 10.21902/jbslawrev.foco.v8i2.219. <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/219> Acesso em: 04 jun. 2025. *

PRADO, V. J.; SANTOS, L. R. A inclusão das pessoas com deficiências (PDC) – um diálogo inexistente com a teoria organizacional. Research, Society and Development, v. 10, n. 11, p. e289101119694, 2021. doi: 10.33448/rsd-v10i11.19694. <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/19694> Acesso em: 04 jun. 2025.

*

RÉA R.; RODRIGUES, M. S. Pessoas com deficiência no trabalho: análise da percepção de pessoas sem deficiência. Revista de Ciências Gerenciais, s.n., 2019. doi: <https://doi.org/10.17921/1415-6571.2019V23N37P32-38>.
<https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscaador.html?task=detalhes&source=all&id=W2973699367>. Acesso em: 04 jun. 2025. *

RODRIGUES, G. F.; COUTINHO, K. S. Tecnologia assistiva para inclusão laboral: o que a internet tem a oferecer? Revista Observatório, v. 4, n. 3, p. 54–84, 2018. doi: 10.20873/uft.2447-4266.2018v4n3p54.
<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/observatorio/article/view/4112> Acesso em: 04 jun. 2025. *

SANTOS, C.A.; FERREIRA, H.L. Os desafios dos alunos portadores de deficiências para permanecerem no mercado de trabalho. Revista de Carreiras/Pessoas, v. 13, n. 2, 2023. doi: <https://doi.org/10.23925/recape.v13i2.55067>.
<https://revistas.pucsp.br/index.php/ReCaPe/article/view/55067>. Acesso em: 04 jun. 2025. *

SARSUR, A. M.; NUNES, S.; SILVA, J. F.; AMORIM, W. Inclusão de pessoas com deficiência: a perspectiva da área de Recursos Humanos. Revista de Ciências da Administração, v. 25, n. 65, p. 1–20, 2023. doi: 10.5007/2175-8077.2023.e79968.

- <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/79968> Acesso em: 04 jun. 2025. *
- SILVA, J. J. A inserção do deficiente no mercado de trabalho. *Colloquium Socialis*, v. 1, n. especial 2, 2017. doi: 10.5747/cs.2017.v01.nesp2.s0187. <https://www.unoeste.br/site/enepe/2017/suplementos/area/Socialis/02%20-%20Administra%C3%A7%C3%A3o/A%20INSER%C3%87%C3%83O%20DO%20DEFICIENTE%20NO%20MERCADO%20DE%20TRABALHO.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2025. *
- SILVA, L. M.; CARVALHO-FREITAS, M. N.; TETTE, R. P. G. Contratação de pessoas com deficiência em pequenas empresas: um estudo em dez empresas mineiras. *Revista Economia & Gestão*, v. 21, n. 59, p. 148–166, 2021. doi: 10.5752/P.1984-6606.2021v21n59p148-166. <https://periodicos.pucminas.br/economiaegestao/article/view/22310> Acesso em: 04 jun. 2025. *
- SILVA, P. M. M.; NETO, M. P. R.; BRITO, L. M. P.; BARRETO, L. K. S.; GURGEL, F. F. Os desafios para a inclusão de pessoas com deficiência em organizações da construção civil. *Holos*, v. 7, p. 311–327, 2017. doi: 10.15628/holos.2017.4742. <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/4742> Acesso em: 04 jun. 2025. *
- SIMONELLI, A. P.; FILHO, J. M. J.; TEIXEIRA, A. C.; DE OLIVEIRA, B. A.; FRIEBE, E. C. L.; CANALI, R. D.; BORDIGNON, T. M.; DE OLIVEIRA, V. P. M. Enquadramento da temática da inclusão de pessoas com deficiência no trabalho em *Jornal de grande circulação do estado do Paraná de 1991 a 2006*. *Cad. Bras. Ter. Ocup.*, v.2 8, n.2, 2020. doi: <https://doi.org/10.4322/2526-8910.ctoAO1988>. <https://www.scielo.br/j/cadbto/a/RWgVZWjPZKcNL6qgJHfWkfr/?lang=en>. Acesso em: 04 jun. 2025. *
- SIMONELLI, A. P.; NAVAS, P. M. G.; CAMAROTTO, J. A.; FILHO, J. M. J. Ações articuladas e política pública de inclusão de pessoas com deficiência no trabalho no município de São Carlos, São Paulo, Brasil. *Rev. bras. saúde ocup.*, v. 49, 2024. doi <https://doi.org/10.1590/2317-6369/02923pt2024v49edcinq20>. <https://www.scielo.br/j/rbso/a/zgcxWR4pCh5yCBJn7SF74Fk/?lang=pt>. Acesso em: 04 jun. 2025. *

- SCHNEIDER, P. V.; SUGAHARA, C. R. O desafio nacional da acessibilidade na educação para a profissionalização da Pessoa com Deficiência. *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades*, v. 8, n. 62, p. 26–40, 2020. doi: [10.17271/2318847286220202480](https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/view/2480). https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/view/2480. Acesso em: 04 jun. 2025. *
- SCHNEIDER, P. V.; SUGAHARA, C. R. Trabalho decente da pessoa com deficiência: a agenda 2030 materializada pela lei de cotas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 18, n. 3, 2022. doi: 10.54399/rbgdr.v18i3.6653. <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/6653> Acesso em: 04 jun. 2025. *
- SCHNEIDER, P. V.; SUGAHARA, C. R.; BRANCHI, B. A.; KUBO, E. K. M. Trabalho decente para pessoas com deficiência e inclusão no mercado de trabalho. *Perspectivas em Diálogo: Revista de Educação e Sociedade*, v. 8, n. 18, p. 396–410, 15 dez. 2021. doi: <https://doi.org/10.55028/pdres.v8i18.13163>. <https://periodicos.ufms.br/index.php/persdia/article/view/13163>. Acesso em: 04 jun. 2025. *
- VARGAS, J.; ARAÚJO, L. I. Inserção das pessoas com deficiência (pcd) no mercado de trabalho formal do Piauí: uma análise por setores, atividades econômicas e tipos (2000–2019). *Revista Econômica do Nordeste*, v. 55, n. 2, p. 104–124, 2024. doi: 10.61673/ren.2024.1498. <https://www.bnb.gov.br/revista/ren/article/view/1498> Acesso em: 04 jun. 2025. *
- VILELA HIPÓLITO, M. C.; DA SILVA PEREIRA, C. P.; LEITE DE LEMOS OLIVEIRA, D.; GUTIERREZ, G. L. Inclusão de pessoas com deficiência em empresas do setor industrial. *Global Academic Nursing Journal*, v. 3, n. 1, p. e219, 2022. doi: 10.5935/2675-5602.20200219. <https://globalacademicnursing.com/index.php/globacadnurs/article/view/329> Acesso em: 04 jun. 2025. *

Cómo citar: Grubba, L. S. et. al. (2025). Desafios no mercado de trabalho para pessoas com deficiência. *Revista Jurídica Del Trabajo*, 6(17), 123-152.



Esta obra está bajo una licencia internacional [Creative Commons Atribución 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

ARTÍCULOS

**Da destinação dos recursos pecuniários
decorrentes da atuação do Ministério Público do
Trabalho**

*The destination of financial resources resulting from the actions of the
Labor Public Prosecutor's Office*

Fecha de envío: 25/03/2025 – Fecha de aceptación: 25/06/2025

Rocco Antonio Rangel Rosso Nelson

Instituto Federal do Rio Grande do Norte

roconelson@hotmail.com

RESUMEN: O presente estudo trata de uma análise dogmática sobre os recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho. A escolha do tema se justifica pela busca de implementar o trabalho decente como o oitavo objetivo de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030, além do fato de a temática ser objeto de decisão do Tribunal de Contas da União e de questionamento na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 944. A presente pesquisa utiliza uma metodologia de análise qualitativa, empregando os métodos de abordagem lógico-dialético, adotando-se a técnica de pesquisa bibliográfica e documental, na qual se examina a legislação, a doutrina e a jurisprudência, visando explicitar os contornos jurídicos da licitude da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT) para fins de recomposição do dano trabalhista transindividual.

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

PALABRAS CLAVE: bens jurídicos trabalhistas, reconstituição, recursos pecuniários, Ministério Público do Trabalho, atuação finalística

ABSTRACT: This study deals with a dogmatic analysis of the financial resources resulting from the actions of the Labor Prosecutor's Office. The choice of the theme is justified by the search for implementing decent work as the eighth sustainable development goal of the 2030 Agenda, in addition to the fact that the theme is the subject of a decision by the Federal Court of Auditors and of questioning in the Action for Non-Compliance with Fundamental Precept No. 944. This research uses a qualitative analysis methodology, employing the logical-dialectical approach methods, adopting the bibliographic and documentary research technique, in which the legislation, doctrine and jurisprudence are examined, aiming to explain the legal contours of the lawfulness of the allocation of financial resources resulting from the actions of the Labor Prosecutor's Office for the purpose of compensating transindividual labor damages.

KEYWORDS: labor legal assets, reconstitution, financial resources, Labor Prosecutor's Office, finalistic action

1. Introdução¹

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88) inovou-se drasticamente quanto à figura do Ministério Público imputando-lhe uma identidade própria como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, sendo desvinculado de outros poderes (como no passado fora), integrando, assim, a estrutura do Estado Democrático de Direito. Este é guardião dos interesses públicos primários sendo instituição permanente com o desiderato constitucional em face da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e

¹ Artigo de investigação elaborado de estudo desenvolvido na linha de pesquisa "Direito ao Trabalho Decente", inscrito no Grupo de Estudo e Pesquisa em Extensão e Responsabilidade Social, do Instituto Federal do Rio Grande do Norte – IFRN, Brasil.

individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, CF/88), o que desvela o seu status de cláusula pétrea.²

² “A Constituição de 1988 constitui marco relevante na transformação da Instituição. Foi com a Constituição Coragem que o Ministério Público desvinculou-se do Poder Executivo, passando a ser verdadeira garantia institucional de efetividade dos direitos fundamentais e, como tal, cláusula pétrea heterotópica”. (HIRATA, Carolina Marzola. Regime Jurídico do Ministério Público da União.. São Paulo: Editora Mizuno (Edição do Kindle), 2024)

“(…). o fato de o Constituinte originário ter considerado o Ministério Público uma Instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado traz reflexos outros, limitando, igualmente, o próprio poder de reforma da Constituição. Com efeito, partindo-se da natureza da atividade desenvolvida pelo Ministério Público, toda ela voltada ao bem-estar da coletividade, protegendo-a, em especial, contra os próprios poderes constituídos, a sua existência pode ser considerada como ínsita no rol dos direitos e garantias individuais, sendo vedada a apresentação de qualquer proposta de emenda tendente a aboli-la (art. 60, § 4º, IV, da CR/1988).

(...)

Por ser inócua a previsão de direitos sem a correspondente disponibilização de mecanismos aptos à sua efetivação, parece-nos que a preservação da atividade funcionalística do Ministério Público está associada à própria preservação dos direitos fundamentais, o que reforça a sua característica de cláusula pétrea e preserva a unidade do texto constitucional.” (GARCIA, Emerson. Ministério Público. 6º ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017, p.116)

“De nossa parte, pensamos que nem mesmo Emenda Constitucional pode extinguir o MP. Trata-se, à evidência, de uma norma constitucional insuscetível de abolição (cláusula pétrea implícita), pois isso representaria, em derradeira análise, a ruptura do legislador ordinário (ainda que ostente a condição de “constituinte derivado”) com o projeto axiológico do nosso Estado Democrático de Direito consubstanciado nos princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e na efetivação dos direitos fundamentais (CF, Títulos I e II)”. (LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Ministério Público do Trabalho. 8º ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017, p. 35)

“Não há como negar, portanto, esse papel ao atual Ministério Público, pois, com sua evolução a olhos vistos, deixando de ser mero “procurador do Estado” para ser autêntico “defensor da sociedade”, transformou-se numa instituição que, conquanto nunca antes tenha sido realizada, embora sempre idealizada, hoje mostra-se cláusula pétrea de nossa Constituição, o Fiscalizador da Democracia por excelência”. (DINIZ, José Janguê Bezerra. Ministério Público do Trabalho. 2º ed. São Paulo: Atlas, 2017, p.183)

“Observa-se, portanto, que ao ser constitucionalmente assegurada ao Parquet a natureza de Instituição permanente e essencial, com atribuição de defesa da ordem jurídica e do regime democrático (art. 127, *caput*) – o que o posiciona como um dos pilares da própria estrutura estatal –, faz-se evidente a sua intocabilidade em face da ação do poder reformador”. (MEDEIROS NETO, Xisto

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

Quanto à abrangência do Ministério Público, aqui, se destaca o Ministério Público do Trabalho, integrante do Ministério Público da União, o qual possui papel relevantíssimo na proteção de direitos metaindividuais trabalhistas de modo a promover o valor social do trabalho (art. 1º, IV, da CF/88) e, conseqüentemente, concretizando o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88).

Com o escopo de cumprir sua missão institucional é imputado ao Ministério Público do Trabalho um conjunto de instrumentos jurídicos, entre os quais se destacam a ação civil pública (ACP) e o termo de ajustamento de conduta (TAC), os quais acabam por carrear aferição de recurso financeiros destinado à recomposição do bem jurídico coletivo trabalhista violado.

O presente ensaio versa sobre a temática referente à questão quanto à destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação finalística do Ministério Público do Trabalho (MPT).

A escolha da temática justifica-se em face de constituir como oitavo objetivo de desenvolvimento sustentável (ODS) da Agenda 2030 a busca pela promoção do crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos. Além disso, a presente temática tem sido objeto de questionamento no âmbito Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 944, bem como foi objeto de decisão do Tribunal de Contas da União (TC 007.597/2018-5).

A questão-problema perpassa em determinar se os recursos pecuniários carreados em face da atuação finalística do Ministério Público do Trabalho e por este destinados à recomposição do direito trabalhista transindividual encontra-se coordenado normativamente ao sistema jurídico.

Em face do exposto, a pesquisa em tela, fazendo uso de uma metodologia de abordagem qualitativa, utilizando-se de método lógico-dialético, adotando-se técnica de pesquisa bibliográfica e documental, em que se visita a legislação, a doutrina e a jurisprudência, tem por desiderato explicitar os contornos jurídicos

Tiago de. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, ps. 31-32)

envolto na destinação dos recursos pecuniários frutos da atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT).

Para tanto, o presente ensaio se estruturará da seguinte maneira: explicitação quanto à prescrição do art. 13 da LACP; a problemática decorrente do uso fundo de defesa de direitos difusos (FDD) e do fundo de amparo ao trabalhador (FAT) para fins de recomposição do bem trabalhista transindividual lesionado; razões ventiladas no corpo do ADPF nº 944; considerações dogmáticas quanto à legitimidade do MPT quanto à destinação dos recursos pecuniários fruto de sua atuação judicial e extrajudicial.

2. Destinação dos recursos pecuniários

A Ação Civil Pública (ACP) encontra-se prescrita no bojo da Lei nº 7.347/85 e constitui-se em ação de natureza não penal com o fito de tutela direitos transindividuais (o que abarca o bem jurídico trabalhista),³ tendo por um dos legitimados o Ministério Público,⁴ desvelando-se, a citada lei, no ambiente regulatório brasileiro, como uma fonte jurídica basilar para o processo coletivo.

Deve-se explicitar que o objetivo da atuação do Ministério Público por meio da ACP não é de escopo ressarcitório. O Ministério Público, como advogado da sociedade, prima pela recomposição do bem jurídico lesado através da tutela específica ou resultado prático equivalente, de sorte que a questão meramente pecuniária é de importância acessória.⁵

³ Lei nº 7.347/85. Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

(...)

IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

(...)

⁴ Lei nº 7.347/85. Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I – o Ministério Público;

(...)

⁵ Cf. PEREIRA, José de Lima Ramos. A ADPF 944 como fator de risco à efetividade da atuação resolutive do MPT em prol da defesa dos direitos sociais dos trabalhadores vis recomposição de danos e a

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

A eventual condenação em dinheiro decorrente da ACP (como decorrente de dano moral coletivo) ou de multas diárias (fruto do descumprimento de obrigações de fazer e/ou não fazer determinado judicialmente) deve ser revertido a fundo destinado a recomposição do conjunto de bens lesados, nos termos do art. 13 da LACP. *In verbis*:

Art. 13. Havendo **condenação em dinheiro**, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que **participarão necessariamente o Ministério Público** e representantes da comunidade, sendo seus recursos **destinados à reconstituição dos bens lesados**.

§ 1º. Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária. (...)
(Grifos nossos)

O enunciado prescritivo retro determina a destinação dos valores pecuniários a fundo, o qual será gerido por um conselho, podendo ser este federal ou estadual, no qual tenha, necessariamente, a participação do Ministério Público e de representantes da comunidade, de sorte a destinar os valores à reconstrução do bem lesado.

A essa forma de instrumentalidade é denominado pela doutrina de "*fluid recovery*", podendo ser definido como a transferência de recursos pecuniários fruto de ações coletivas a fundos almejando a recomposição, não do bem jurídico dos sujeitos diretamente afetados com a ilicitude perpetrada (muitas vezes esses são impossíveis de determinação), mas algo muito próximo daquele bem jurídico afetado, ou seja, na

doutrina do "*cy-près*". IN: CORREIA, Henrique; MIESSA, Élisson (Coords). Estudos aprofundados MPT – Ministério Público do Trabalho. 3º ed. Salvador: Juspodivm, 2024, p. 657.

área de interesse do qual ensejou a condenação.⁶ É ínsito desse instrumento a flexibilidade quanto à gestão dos recursos.⁷

Importa destacar que o telos incutido no “*fluid recovery*” é a ideia de um melhor uso alternativo do recurso financeiro quando da inviabilidade da consecução do objetivo originário.⁸ Todavia, no Brasil, o “*fluid recovery*” acaba por resumir-se na transferência de recursos para fundos, vindo a se distanciar de uma efetiva promoção da justiça social.

Explicita o art. 13, §1º da LACP que enquanto não regulamentado o fundo, os valores pecuniários ficarão depositados em conta com correção monetária.

Afere-se que a destinação dos recursos fruto da ação do Ministério Público fora disciplinado no âmbito da entidade.

No bojo da competência regulamentar do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) foi disciplinado o termo de justamento de conduta (TAC), prescrito no art. 5º, §6º da LACP, através da Resolução nº 179/17, de sorte a promover a diminuição da judicialização através da atuação resolutiva do Ministério Público, em uma dimensão extrajudicial, com o fito de entregar para a sociedade um resultado socialmente relevante.⁹ Identifica-se que a citada resolução incorporou o que se vem

⁶ “Essa transferência de recursos oriundos de condenações em ações coletivas para outro uso que não seja a reparação direta dos sujeitos lesados, mas a algo muito próximo do destino ideal, foi chamado pela doutrina brasileira de *fluid recovery*, ou reparação fluida. (...)”. (HOMMA, Fernanda Lissa Fujiwara. Execuções judiciais pecuniárias de processos coletivos no brasil: entre a *fluid recovery*, a *cy pres* e os fundos. Dissertação (Mestrado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017, p. 27)

⁷ “Tendo em vista certa flexibilidade na gestão dos recursos conferida ao conselho nos moldes acima expostos, o fundo possui natureza fluida (ou *fluid recovery*), segundo a doutrina”. (SOUZA, Motaui Ciocchetti de. Ação civil pública e inquérito civil. 5º ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2013, p. 46)

⁸ Cf. DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. Curso de Direito Processual Civil – Processo Coletivo. 11º ed. Salvador: Juspodivm, 2014. V.4, p. 466.

⁹ Recomendação nº 54/17 do CNMP. Art. 1º Sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes observando, dentre outros, os parâmetros desta recomendação.

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

denominando de doutrina “cy-prés” (“o mais próximo possível”)¹⁰ ao permitir que o membro/membra do Ministério Público possa destinar os recursos auferidos no TAC a projetos de prevenção ou reparação de bens jurídicos da mesma natureza. *In verbis*:

Art. 5º As indenizações pecuniárias referentes a danos a direitos ou interesses difusos e coletivos, quando não for possível a reconstituição específica do bem lesado, e as liquidações de multas deverão ser destinadas a fundos federais, estaduais e municipais que tenham o mesmo escopo do fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/1985.

§ 1º Nas hipóteses do caput, também é admissível a destinação dos referidos recursos a projetos de prevenção ou reparação de danos de bens jurídicos da mesma natureza, ao apoio a entidades cuja finalidade institucional inclua a proteção aos direitos ou interesses difusos, a depósito em contas judiciais ou, ainda, poderão receber destinação específica que

§ 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

§ 2º Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade.

(...)

¹⁰ “The term ‘cy pres’ derives from the Norman French expression ‘cy près comme possible’, which means the closest possible. In charitable trusts, in which the doctrine of cy pres had its origin, the courts use it when an insurer or testator signs a trust for a particular philanthropic purpose and somehow its original intent cannot be fulfilled. In these cases, in order to save the trust, it is directed to an alternative option that can fulfill the donor's intentions as closely as possible”. (HOMMA, Fernanda Lissa Fujiwara. Execuções judiciais pecuniárias de processos coletivos: entre a fluid recovery, a cy pres e os fundos. In: Revista Eletrônica de Direito Processual, [S. l.], v. 18, n. 2, 2017, p. 201. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/28306>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025)

tenha a mesma finalidade dos fundos previstos em lei ou esteja em conformidade com a natureza e a dimensão do dano.

§ 2º Os valores referentes às medidas compensatórias decorrentes de danos irreversíveis aos direitos ou interesses difusos deverão ser, preferencialmente, revertidos em proveito da região ou pessoas impactadas. (Grifos nossos)

Alinhado às disposições da Resolução nº 179/17 do CNMP, o Conselho Superior Do Ministério Público do Trabalho (CSMPT), através da Resolução nº 179/00, dispôs sobre reversão de bens e recursos decorrentes da atuação finalística do MPT.

Essa reversão de bens decorre dos valores frutos de condenações judiciais em obrigação de pagar; condenações judiciais em multas cominatórias; acordos judiciais; e TAC's e multas pelo descumprimento das obrigações pactuadas.¹¹

A reversão feita por membros e membras do MPT pode ser destinado a fundos que tenham por objetivo o financiamento de iniciativas e projetos de promoção de direitos sociais relacionados direta ou indiretamente ao trabalho; à instrumentalização de entidades e órgãos públicos que promovam direitos sociais relacionados direta ou indiretamente ao trabalho; ou órgãos e entidades públicos ou privados, nacionais ou internacionais, previamente cadastrados, de promoção de direitos sociais relacionados direta ou indiretamente ao trabalho ou, na falta, de direitos sociais outros de notório interesse público.¹²

Em todas as hipóteses, tem-se a atenção de priorizar o local e a extensão do dano, bem como à reconstituição direta dos bens lesados. É permitida, ainda, a destinação de recursos a medidas sociais correlatas,¹³ o que desvela sintonia com a doutrina “cy-prés”.

3. Da disfuncionalidade do fundo de defesa de direitos difusos (FDD) e do fundo de amparo ao trabalhador (FAT)

¹¹ Art. 2º da Resolução nº 179/00 do CSMPT.

¹² Art. 5º da Resolução nº 179/00 do CSMPT.

¹³ Art. 4º da Resolução nº 179/00 do CSMPT.

3.1. Fundo de defesa de direitos difusos (FDD)¹⁴

A regulamentação do fundo federal prescrito no art. 13 da LACP adveio, inicialmente, com o Decreto nº 92.302/86 com a seguinte denominação: “Fundo para a Reconstituição de Bens Lesados”. Tinha por fim proporcionar a reparação dos seguintes bens jurídicos: meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

O fundo seria constituído por receitas decorrente das condenações judiciais e das multas judiciais (fruto do descumprimento das decisões judiciais).¹⁵

O mesmo seria gerido por um conselho federal composto pelos seguintes integrantes: representante do Ministério da Justiça; representante do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; representante do Ministério da Cultura; um representante do Ministério da Indústria e do Comércio; um representante do Programa Nacional da Desburocratização; representante do Ministério Público Federal; 3 representantes de Associações como referidas no art. 5º, I e II, da LACP.¹⁶

Apresenta-se falho essa regulamentação para fins de recomposição do bem trabalhista transindividual, posto que esse bem se quer é contemplado, o que desvela sua inutilidade para essa senda; prescreveu as multas judiciais como uma das receitas do fundo, o qual não tem previsão da LACP; e por fim, a constituição do Conselho gestor não possui representante do Ministério Público do Trabalho, sendo seus integrantes majoritariamente do Poder Executivo Federal, além de estar vinculado à estrutura do Ministério da Justiça. Em suma, o controle das disponibilidades financeiras estava sob o controle do Poder Executivo Federal.¹⁷

¹⁴ “Destarte, percebe-se que não se trata de um fundo judicial, tampouco gerido pelas partes litigantes de processo judicial”. (DELLORE, Luiz Guilherme Pennachi. Fundo Federal de Reparação de Direitos Difusos (FDD): aspectos atuais e análise comparativa com institutos norte-americanos. IN: Revista de Direito Ambiental, v. 38, p. 124-139, 2005)

¹⁵ Art. 2º do Decreto nº 92.302/86.

¹⁶ Art. 3º do Decreto nº 92.302/86.

¹⁷ Cf. VITORELLI, Edilson; OLIVEIRA, Matheus Rodrigues. O Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos e o desvio de finalidade na aplicação de seus recursos. IN: Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 278, n. 3, p. 221-250, 2019, p. 224. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/80836>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

A única coisa digno de elogio foi a previsão de que os recursos deveriam ser utilizados de forma prioritária no local do dano ou onde este possa ocorrer.¹⁸

Sequencialmente, com o Decreto nº 407/91, tem-se a revogação do Decreto nº 92.302/86 e a nomeação de “Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD)”, aliando-se, assim, às disposições do Código de Defesa do Consumidor.

Nesse decreto, tem-se a ampliação do rol dos direitos transindividuais através da expressão “outros interesses difusos e coletivos”,¹⁹ o que englobaria os bens trabalhistas. Tem-se a ampliação das fontes de receita fazendo referência ao Código de Defesa do Consumidor, a Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 8.158/91); e à lei sobre apoio às pessoas com deficiência (Lei nº 7.853/89). Além disso, tem-se novos integrantes do Poder Executivo Federal no Conselho gestor, permanecendo o representante do Ministério Público Federal (MPF) e os representantes das Associações.²⁰

Aponta-se, preliminarmente, a ausência de representante do Ministério Público do Trabalho e a ampliação da representatividade do Poder Executivo Federal em detrimento dos demais, o que impacta na tomada de decisões.²¹

Quanto à atuação do Conselho Federal, o qual permaneceu a integrar a estrutura do Ministério da Justiça,²² se omitiu quanto à prescrição de que os recursos deveriam

¹⁸ Art. 4º, I, do Decreto nº 92.302/86.

¹⁹ Art. 1º do Decreto nº 407/91.

²⁰ Decreto nº 407/91. Art. 3º O FDDD será gerido por um Conselho Federal (Lei nº 7.347, de 1985, art. 13), com sede em Brasília, e integrado pelos seguintes membros: I – um representante da Secretaria Nacional de Direito Econômico do Ministério da Justiça; II – um representante da Secretaria do Meio Ambiente; III – um representante da Secretaria de Cultura; IV – um representante da Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde; V – um representante do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento; VI – um representante do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária; VII – um representante do Ministério da Infra-Estrutura; VIII – um representante do Ministério Público Federal; IX – três representantes de associações que atendam aos pressupostos dos incisos I e II do art. 5º da Lei nº 7.347, de 1985.

²¹ Cf. MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, p. 219.

²² Art. 13 do Decreto nº 407/91.

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

ser utilizados de forma prioritária no local do dano ou onde este possa ocorrer,²³ o que permite a possibilidade de se destinar os recursos decorrente de um dano coletivo para outra localidade diverso, sem qualquer nexo de causalidade, desvirtuando o telos normativo advindo do art. 13 da LACP.

A doutrina especializada critica, ainda, a imputação da competência do Conselho de promover, por meio de órgãos da administração pública e de associações (art. 5º, I e II, da Lei nº 7.347/85), eventos relativos à educação formal e não-formal do consumidor; e de promover atividades e eventos que contribuam para a difusão da cultura de proteção ao meio ambiente, do consumidor, da livre concorrência do patrimônio histórico, artístico, estético, turístico, cultural, paisagístico e de outros interesses difusos e coletivo; posto que descamba em desvio de finalidade prescrito em lei (art. 13 da LACP), o qual vincula o uso dos recursos especificamente à reconstrução do bem jurídico ofendido.²⁴

Por fim, pelo enunciado do art. 11 da Decreto nº 407/91, prescreve que os recurso do FDD serão mantidos através de uma conta única do Tesouro Nacional, o que vem por

²³ Decreto nº 407/91. Art. 6º Ao Conselho Federal compete:

I – zelar pela aplicação prioritária dos recursos na consecução das metas fixadas pelas Leis nºs 7.347, de 1985; 8.078, de 1990; e 8.158, de 1991, e no âmbito do disposto no art. 1º deste Decreto;

II – aprovar convênios e contratos a serem firmados pela Secretaria Executiva do Conselho, objetivando atender ao disposto no inciso I deste artigo;

III – examinar e aprovar projetos de reconstituição de bens lesados;

IV – promover, por meio de órgãos da administração pública e de associações descritas no art. 5º, incisos I e II, da Lei nº 7.347, de 1985, eventos relativos à educação formal e não-formal do consumidor;

V – fazer editar, podendo ser em colaboração com órgãos oficiais de defesa do consumidor e da concorrência, material informativo sobre as relações de mercado do país;

VI – promover atividades e eventos que contribuam para a difusão da cultura de proteção ao meio ambiente, do consumidor, da livre concorrência do patrimônio histórico, artístico, estético, turístico, cultural, paisagístico e de outros interesses difusos e coletivos.

²⁴ “Essa alteração abriu o leque de novas possibilidades na utilização das receitas do fundo, a significar nítido desvio da sua finalidade primordial estampada no art. 13 da Lei nº 7.347/85, que fixa o direcionamento das parcelas das indenizações especificamente para a reconstituição dos bens jurídicos lesados”. (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, p. 220)

evidenciar a total ausência de autonomia do Conselho gestor, bem como o risco efetivo de eventual contingenciamento por decisão única e exclusiva do Poder Executivo Federal.²⁵

Posteriormente, o referido decreto foi revogado pelo Decreto nº 1.306/94, o qual veio dar a atual regulamentação ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD). Em verdade, não se teve grande inovações.

O rol dos direitos transindividuais manteve-se o mesmo, em que se destaca a ausência expressa quanto os danos trabalhistas. Sucedeu uma pequena ampliação quanto às fontes de recurso do FDD, no qual se critica a adição das multas resultantes do descumprimento de obrigações de fazer e não fazer previstas no art. 11 da LACP, posto ausência de previsão da LACP da destinação de tal recurso para o FDD. A previsão no art. 13 da LACP é da indenização fruto do dano, de forma exclusiva.

Mantém-se uma estrutura desproporcional no seio do Conselho Federal gestor, o qual está integrado em sua grandíssima maioria por representantes de órgãos do Poder Executivo Federal, enquanto o Ministério Público Federal (MPF) possui assento com, apenas, 1(um) representante.

Se pode avaliar como trágico o fato de ausência de prerrogativa institucional do MPF em poder destinar os recursos provenientes de condenações por dano coletivo, fruto de suas ações civis públicas, a projetos de reconstrução do bem jurídico lesionado, posto que a decisão é colegiada, quiçá a omissão quanto à representação do Ministério Público do Trabalho (MPT) no Conselho, a qual permanece até a presente data, e da destinação dos recursos para recomposição do bem trabalhista transindividual, fruto de suas ações coletivas, que são destinados ao FDD, sem poder opinar quanto à sua destinação.²⁶

²⁵ Cf. MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, p. 221.

²⁶ Cf. MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, p. 223. “A não representação desse ramo do Ministério Público da União no Conselho Gestor do FDD é, pois, um dos fatores absolutamente impeditivos do atendimento da finalidade legal e processual de uma destinação eficaz da parcela judicial relativa à reparação dos danos, no âmbito da imposição constitucional-normativa de uma

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

O presente decreto perpetua equívocos como aqueles constatados no Decreto nº 407/91, de sorte que ampliou a competência do Conselho Federal gestor de maneira a permitir a destinação de recursos para fins de projetos de modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.²⁷

Tal prescrição não passa despercebida pela doutrina, a qual critica com veemência por constituir, novamente, desvirtuamento do teor normativo do art. 13 da LACP, além de permitir o direcionamento de recursos de maneira desvinculada do local em que se sucedeu a lesão ao bem transindividual.²⁸

O que se tem constatado, historicamente, é que o FDD tem sido tratado pelos sucessivos governos como uma fonte orçamentária ordinária, contingenciando os seus recursos ao não disponibilizar através da Lei Orçamentária, no que se denominou de “contabilidade criativa”, de sorte a utilizar como parte da reserva de

tutela efetiva e integral”. (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, p. 223)

²⁷ Art. 6º, VII, do Decreto nº 1.306/94.

²⁸ Cf. MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, p. 224.

“Assim, em três anos, houve dois suaves desvios no perfil original do FDD, que viriam a ser significativos no futuro: ele passa a poder aplicar os recursos que arrecada de modo geograficamente desvinculado do local onde ocorreu a lesão e tais valores podem servir para a estruturação de órgãos públicos encarregados da proteção dos direitos transindividuais, que são diversos. Em tese, todos os órgãos e entidades vinculados aos ministérios do Meio Ambiente, do Turismo e do próprio Ministério da Justiça (que mantém órgãos de defesa do consumidor) passaram a poder receber verbas do fundo”. (VITORELLI, Edilson; OLIVEIRA, Matheus Rodrigues. O Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos e o desvio de finalidade na aplicação de seus recursos. IN: Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 278, n. 3, p. 221–250, 2019, p. 226. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/80836>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025)

contingenciamento (atendendo a Lei de Diretriz Orçamentária), além de ser contabilizado como saldo de maneira a criar uma imagem de equilíbrio fiscal.²⁹

Por tudo que foi exposto, afere-se que o FDD não se presta adequado como instrumento para fins de missão institucional do Ministério Público do Trabalho (MPT),³⁰ face a graves problemas estruturais que tornam inviável a reconstrução do bem trabalhista transindividual.³¹

3.2. Fundo de amparo ao trabalhador (FAT)

Tendo em vista não existir um fundo específico, conforme o art. 13 da LACP, para reconstituição das lesões aos direitos difusos trabalhistas, bem como a inadequação

²⁹ Cf. VITORELLI, Edilson; OLIVEIRA, Matheus Rodrigues. O Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos e o desvio de finalidade na aplicação de seus recursos. IN: Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 278, n. 3, p. 221-250, 2019, p. 237-239/243-246. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/80836>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

³⁰ “A destinação de recursos tradicionalmente adotada (...), em outros ramos do Ministério Público, nos moldes da Lei da Ação Civil Pública, não é compatível com a atuação do Ministério Público do Trabalho, pois, sob o prisma do princípio da eficiência, compeli-lo ao MPT que direcione seus recursos a um fundo que nem lhe garante participação e execução de seus projetos específicos, não atende aos anseios sociais, ao interesse público e à própria função constitucional desse órgão ministerial especializado”. (PEREIRA, José de Lima Ramos. A ADPF 944 como fator de risco à efetividade da atuação resolutiva do MPT em prol da defesa dos direitos sociais dos trabalhadores vis recomposição de danos e a doutrina do “cy-près”. IN: CORREIA, Henrique; MIESSA, Élisson (Coords). Estudos aprofundados MPT – Ministério Público do Trabalho. 3º ed. Salvador: Juspodivm, 2024, p. 656)

³¹ “Por fim, diante do cenário fático-jurídico exposto, optar-se pela destinação ao FDD das parcelas oriundas da atuação institucional do Ministério Público do Trabalho evidencia a certeza de não se ter nenhuma recomposição ou compensação do dano gerado à coletividade.

Significa, nesse sentido, condescender com o desrespeito frontal à finalidade expressa na norma do art. 13 da Lei da Ação Civil Pública; compactuar com a ausência intolerável de efetividade da condenação judicial obtida; e negar deliberadamente a existência e aplicação dos princípios constitucionais do amplo acesso à justiça, da efetividade da tutela jurisdicional e da reparação integral”. (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, p. 263)

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

do FDD, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) foi o destinatário inicial das verbas oriundas das condenações em sede de ações civis públicas trabalhistas.³²

Importa explicitar que através da Lei nº 7.998/90 foi instituído o FAT, bem como a regulamentação do programa do seguro-desemprego³³ e o abono salarial.³⁴

O FAT é, em verdade, um fundo contábil que foi criado para dar suporte financeiro ao programa do seguro-desemprego, ao abono salarial e aos programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico, sendo vinculado ao Ministério do Trabalho.³⁵

³² “É pertinente dizer, assim, que a destinação dos valores das condenações para o FAT, adotada por órgãos da Justiça do Trabalho, especialmente o Tribunal Superior do Trabalho, originou-se também do reconhecimento da incompatibilidade e do alheamento finalístico do FDD em possibilitar uma devida reparação do dano coletivo no campo das relações laborais, pois, se assim não fosse, sequer teria sido cogitado judicialmente um outro fundo para ser o recebedor de tais parcelas”. (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, p. 264)

³³ “O seguro-desemprego é um benefício de natureza híbrida, com matizes previdenciários, assistenciais e trabalhistas. Diz-se isso porque ele, conforme disposto no art. 201, III, do texto constitucional, cobre o risco social do desemprego involuntário. Apesar disso, ele não é garantido pelo Regime Geral da Previdência Social (vide § 1º do art. 9º da Lei n. 8.213/91), mas sim pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador — FAT. A feição assistencial é constatável diante da outorga do benefício para quem jamais contribui especificamente, mas, a despeito disso, é necessitado nos termos da lei, sendo um exemplo claro o seguro-desemprego outorgado aos resgatados da condição análoga à de escravo. A feição trabalhista é constatada na outorga do seguro-desemprego para custear instantes de qualificação profissional”. (MARTINEZ, Luciano. Curso de Direito do Trabalho. 15º ed. São Paulo: Saraiva, 2024, p. 958)

³⁴ “Para o recebimento do abono anual do PIS, o empregado deve estar cadastrado no Plano de Integração Social (PIS), sendo necessário preencher, ainda, os requisitos previstos no art. 239 da Constituição Federal de 1988 e art. 9º da Lei 7.998/1990.

Desse modo, na vigência da Constituição Federal de 1988, o abono do PIS é devido apenas aos trabalhadores cadastrados há mais de cinco anos e que tenham auferido, no ano-base, remuneração média mensal de até dois salários mínimos, bem como trabalhado pelo menos 30 dias no mesmo período”. (GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Curso de Direito do Trabalho. 19º ed. São Paulo: Saraiva, 2024, p. 252)

³⁵ Art. 10 da Lei nº 7.998/90.

Seus recursos derivam da arrecadação das contribuições do Programa de Integração Social (PIS)³⁶ e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), que possui natureza tributária;³⁷ encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações; correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos; arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4º do art. 239 da Constituição Federal;³⁸ e outros recursos que lhe sejam destinados.³⁹

Nos termos do Decreto nº 11.496/23, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) é integrado por 6 representantes do Governo federal, por 6 representantes dos trabalhadores e por 6 representantes dos empregadores.⁴⁰

Afere-se, por tudo que foi descrito, que a estruturação do FAT e sua destinação em nada se compatibiliza com as prescrições normativas decorrentes do enunciado do art. 13 da LACP: a) não há participação do Ministério Público do Trabalho em seu Conselho Deliberativo; b) não se tem possibilidade de destinação dos recursos para recomposição do bem jurídico trabalhista transindividual lesado, posto que os recursos são destinados para outra finalidade legalmente determinada.⁴¹

Importa explicitar que a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), ao se manifestar no seio da ADPF nº 944, a título de *amicus curiae*, levantou os dados de que o FAT, em 2021, arrecadou o valor de R\$ 406,4 bilhões de reais, todavia, 80,9%

³⁶ Criado pela Lei Complementar nº 07/70.

³⁷ Criado pela Lei Complementar nº 08/70.

³⁸ Constituição Federal. Art. 238. § 4º O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei.

³⁹ Art. 11 da Lei nº 7.998/90.

⁴⁰ Art. 29 do Decreto nº 11.496/23.

⁴¹ “Com efeito, verifica-se o completo distanciamento das finalidades legais do FAT do objetivo específico de se promover a reconstituição de direitos coletivos violados, âmbito das relações de trabalho. Daí porque nunca houve a aprovação ou execução de projeto específico, em toda a existência do FAT, direcionado à reparação de danos transindividuais trabalhistas, em favor de uma determinada coletividade inserida na área de abrangência da violação”. (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A destinação adequada das condenações em dinheiro nas ações civis públicas trabalhistas. IN: Revista do Tribunal Superior do Trabalho, vol. 88, no 2, abr/jun, São Paulo: Lex Editora, 2022, p. 172)

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

desse valor (R\$ 328,8 bilhões de reais) foram destinados para fins de empréstimos ao BNDES, sendo destinado algo em torno de 63,8% para as grandes empresas, as quais são rés nas ações civis públicas trabalhistas.⁴²

Em suma, as verbas destinadas ao FAT decorrente das condenações em sede de ACP trabalhista têm evidente desvio de finalidade no que tange à reparação de danos coletivos, de sorte a não constituir instrumento hábil para fins de atendimento do art. 13 da LACP, bem como da missão finalística do Ministério Público do Trabalho.

4. Ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) N° 944

A problemática em tela foi além das discussões acadêmicas, tendo ganhado status de objeto de demanda judicial através da ADPF n° 944, protocolada em 14 de fevereiro de 2022, pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), na qual aponta como inconstitucionais decisões da Justiça do Trabalho que ao invés de reverter as condenações fruto das ações civis públicas ao FDD, o que atenderia à prescrição do art. 13 da LACP, têm dado destinações diversas como a reversão para fundações privadas constituídas pelos réus e fiscalizadas pelo MPT; doação para órgãos públicos e entidades privadas; ou mesmo para satisfação dos interesses institucionais do MPT. É explicitado, também, que após a condenação o MPT tem proposto termos de ajustamento de condutas (TAC) nos quais são dadas destinações às condenações de maneira diversa à aplicação do FDD.⁴³

Essencialmente, ventila-se a violação do princípio da separação dos poderes, uma vez que há infringência das decisões da Justiça do Trabalho relativas ao regime constitucional de Direito Financeiro e Orçamentário, por não determinar que as

⁴² Cf. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759792945&prcID=6345989#>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

⁴³ Cf. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759184909&prcID=6345989#>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

condenações pecuniárias nas ACP's para os fundos públicos,⁴⁴ os quais integrariam o orçamento público e teriam sua aplicação realizada pelo Poder Executivo, e estariam sujeitos à fiscalização pelo Poder legislativo e Tribunal de Contas.⁴⁵

É defendido, na inicial da ação, como legítimo a destinação ao FAT das condenações fruto da Justiça do Trabalho, estando em harmonia com os arts. 11 e 13 da LACP.

Por fim, o pedido principal foi a declaração de inconstitucionalidade:

(...) das decisões, sentenças e acórdãos *proferidos pela Justiça do Trabalho* em ações civis públicas, nos quais, ao invés de se determinar o recolhimento de condenações em dinheiro para fundos públicos constituídos por lei, *é*

⁴⁴ "(...) se de um lado haveria, em tese, uma suposta violação à separação dos poderes e à legalidade orçamentária, por outro lado, há o risco da violação da prerrogativa institucional do Ministério Público do Trabalho, contida no artigo 13 da Lei nº 7.437/1985 e no artigo 5º, §º, da Resolução CNMP nº 179/17, bem como autonomia ministerial, da independência funcional de Membras e Membros do Ministério Público do Trabalho, lembrando-se que tais prerrogativas são inerentes para que o papel constitucional da instituição como promotores de justiça social". (PEREIRA, José de Lima Ramos. A ADPF 944 como fator de risco à efetividade da atuação resolutiva do MPT em prol da defesa dos direitos sociais dos trabalhadores vis recomposição de danos e a doutrina do "cy-près". IN: CORREIA, Henrique; MIESSA, Élisson (Coords). Estudos aprofundados MPT – Ministério Público do Trabalho. 3º ed. Salvador: Juspodivm, 2024, p. 664)

⁴⁵ Petição inicial da ADPF nº 944, p. 10: "20. In casu, o preceito fundamental violado é a separação de Poderes (arts. 2º e 60, §4º, III, da Constituição), especificamente no que tange ao complexo sistema de checks and balances que a Constituição estabelece para assegurar a adequada utilização da receita pública. Esse modelo de freios e contrapesos contempla principalmente os seguintes comandos:

a. o princípio da Legalidade Orçamentária — abrangendo não apenas a existência de lei em sentido formal, mas de lei exclusiva à matéria (art. 165, §8º) e de lei única e universal, na qual deva estar abrangida toda a receita e a despesa dos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta (arts. 165, III e §5º, I; e art. 167, I, da Constituição).

b. a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para propor a lei orçamentária anual (arts. 165, III, e 166, §6º, da Constituição);

c. a competência do Congresso Nacional para apreciar, emendar e fiscalizar a execução da lei orçamentária, seja diretamente, seja por meio do Tribunal de Contas (arts. 166, 70 e 71 da Constituição); e

d. a proibição de criação de fundos sem prévia autorização legislativa (art. 167, IX, da Constituição)". (Disponível

em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759792945&prcID=6345989#>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025)

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

ordenada a constituição de fundações privadas com dotações patrimoniais específicas e/ou a realização de doações diretas, com valor determinado, para entidades públicas e/ou privadas e/ou a destinação de condenações coletivas a quaisquer órgãos e/ou fim que não o FDDD ou o FAT. (...) ⁴⁶ (Grifos nossos)

Até a presente data, o que se tem é o deferimento em parte do pedido liminar pelo Ministro Flávio Dino,⁴⁷ em 22 de agosto de 2024, determinando a destinação das condenações no âmbito das ACPs trabalhistas ou acordos em ações ou inquéritos civis públicos relacionados a direitos trabalhista ao FDD ou FAT; ou, alternativamente, seguir os procedimentos e medidas dispostas na Resolução Conjunta nº 10/24 do CNJ e do CNMP.⁴⁸

⁴⁶

Disponível

em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759184909&prclID=6345989#>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

⁴⁷ Inicialmente, a referida ação tinha sido distribuída a ministra Rosa Weber. Em face de sua aposentadoria, a ADPF nº 944 fora direcionado ao Ministro Flávio Dino.

⁴⁸ Decisão monocrática do Ministro Flávio Dino: "(...) decido conceder, em parte, a medida liminar, nos seguintes termos: A) As condenações em ações civis públicas trabalhistas, por danos transindividuais, devem ser direcionadas para: I) o FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou para o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador); ou II) Alternativamente, devem observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, regulados na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP. Esta determinação também se aplica aos acordos em ações ou inquéritos civis públicos relacionados a direitos trabalhistas; B) Os fundos mencionados devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores; C) Todos os recursos atualmente existentes no FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo esta decisão efeito 'ex tunc'; D) Os Conselhos dos Fundos citados devem, obrigatoriamente, quando da aplicação dos recursos objeto da presente ADPF, ouvir o Tribunal Superior do Trabalho, o Ministério do Trabalho e Emprego e a Procuradoria Geral do Trabalho. Intimem-se as partes, o CNJ, o CNMP, o Tribunal Superior do Trabalho e a Procuradoria Geral do Trabalho. Ciência à PGR e à AGU. Submeto a decisão ao referendo do Plenário. Publique-se. Brasília, 22 de agosto de 2024".

(Disponível

em:

<<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15369386867&ext=.pdf>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025)

Sem previsão para julgamento definitivo da causa.

5. Pela legitimidade do MPT quanto à destinação dos recursos

Vislumbra-se, para fins deste ensaio, que o melhor entendimento para a solução da problemática deságua na construção normativa em favor da licitude da destinação dos recursos pecuniários, fruto da atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT) pelos membros e membras, o que, neste momento do estado da arte, não dissonaria da prescrição do art. 13 da LACP e atenderia os princípios da máxima efetividade da tutela coletiva⁴⁹ e do princípio da reparação integral,⁵⁰ além de atingir os fins sociais e às exigências do bem comum.⁵¹

É de observar que a prescrição do art. 13 da LACP conjuntamente com a Lei nº 9.008/95 (que regula o Conselho gestor do FDD) determina a indenização fruto da ACP e multa judicial por descumprimento das obrigações de fazer e/ou não fazer decorrente da condenação como receita a ser direcionada a um fundo.

No que tange à atuação do MPT, não há nenhum tipo de enunciado normativo quanto ao direcionamento das receitas oriundas de sua atuação finalística, a algum tipo de fundo federal, no que tange à sua atuação, por exemplo, no plano extrajudicial,

⁴⁹ “Por meio desse princípio, o juiz não deve ser apenas um mero convidado de pedra no processo, em uma atividade meramente passiva, mas, ao contrário, deve proceder, embora imparcialmente, promovendo a paridade de armas, da forma mais assistencial e protagonista possível, de modo a prolatar uma sentença coletiva justa e que produza os efeitos almejados pela sociedade, mesmo que estejam no polo passivo os mais poderosos dos adversários.

Dessa forma, além de poderes instrutórios ampliados para a busca da máxima efetividade na ação coletiva, o juiz ainda detém outros poderes nesse desiderato. Poderá conceder medida liminar, com ou sem justificação prévia (art. 12 da Lei nº 7.347/1985), antecipação de tutela (art. 84, § 3º, da Lei nº 8.078/1990), baseando-se apenas no fundamento relevante do objeto da ação molecular, bem como se utilizar de outras medidas de apoio à total eficácia de seu provimento (art. 84, § 5º, da Lei nº 8.078/1990)”. (SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Processo Coletivo do Trabalho*. 2º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 31)

⁵⁰ Cf. DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil – Processo Coletivo*. 11º ed. Salvador: Juspodivm, 2017. V.4, p. 120.

⁵¹ LINDB. Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

destacando-se os valores fixados a título de reparação ao dano moral coletivo firmado no âmbito de TAC ou multa acordada no TAC em face de descumprimento de obrigação de fazer e/ou não fazer.⁵² Tal entendimento se dá posto que essas parcelas de cunho pecuniário não decorrem de condenação em sede de ACP, assim, sua destinação deve ser definida pelo MPT nos exatos termos de sua missão institucional, no que diz respeito à tutela dos direitos transindividuais, direcionando-as de forma mais adequada e eficaz a parcela da comunidade afetada pelo dano coletivo.

Outra conclusão do processo de interpretação do art. 13 da LACP é que diverso do que se apregoa no bojo da inicial da ADPF nº 944, não se tem uma prescrição taxativa da exclusividade da destinação das parcelas pecuniárias frutos de condenação por danos coletivos ao FDD, quiçá ao FAT.

Lembrar que a redação do art. 13 da LACP é anterior a Constituição Federal de 1988, o que impõe que o referido dispositivo seja interpretado conforme a atual matriz constitucional de modo a reverberar a força normativa da adequada tutela jurisdicional e da reparação integral dos danos,⁵³ o que associado aos amplos poderes instrutórios do magistrado possa refletir numa destinação adequada e coerente das prestações pecuniárias da condenação por dano coletivo de forma a reparar adequadamente o bem jurídico transindividual trabalhista lesionado.⁵⁴

⁵² No plano judicial, o professor Xisto Tiago, assim exemplifica: “(...) no plano judicial, a multa, na fase de cognição da ação civil pública, por litigância de má-fé da parte ré; a multa imposta por conduta atentatória à dignidade da justiça pela parte devedora, no procedimento de execução da sentença em ação civil pública; a parcela do dano moral coletivo acordada no TAC e objeto de ação executiva, pelo não cumprimento espontâneo; a multa ajustada em TAC e objeto de demanda executiva de título extrajudicial, por força do descumprimento de obrigações de fazer e/ou não fazer estabelecidas no respectivo instrumento; e a multa imposta por conduta atentatória à dignidade da justiça pela parte devedora, no procedimento de execução de obrigações descumpridas constantes do TAC”. (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, p. 184)

⁵³ Art. 5º, V, X e XXXV, da CF/88.

⁵⁴ Cf. MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A destinação adequada das condenações em dinheiro nas ações civis públicas trabalhistas. IN: Revista do Tribunal Superior do Trabalho, vol. 88, no 2, abr/jun, São Paulo: Lex Editora, 2022, p. 175.

Importa explicitar o teor do art. 83 do CDC, aplicado no âmbito da LACP em face do art. 21, “Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de *propiciar sua adequada e efetiva tutela*” (grifos nossos). Tal enunciado impõe o dever de compatibilidade quanto ao resultado da demanda coletiva e a adequada e efetiva reparabilidade do dano para a reconstrução dos bens lesados, o que nunca foi atendida com o direcionamento dos recursos ao FDD e ao FAT.⁵⁵

Constatou-se que esse entendimento tem prevalecido no seio do CNJ e do CNMP⁵⁶ como se comprova em face da recente Resolução Conjunta nº 10, de 29 de maio de 2024, a qual disciplinou procedimentos e as medidas para a destinação de bens e recursos decorrentes de decisões judiciais e instrumentos negociais de autocomposição em tutela coletiva.

A citada resolução prescreve que o magistrado e o membro do Ministério Público, dentro de suas competências e atribuições, poderão destinar os recursos aos seguintes destinatários: instituições, entidades e órgãos públicos federais, estaduais, distritais ou municipais, que promovam direitos diretamente relacionados à natureza do dano causado; pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e previamente cadastradas, que realizem atividades ou projetos relacionados diretamente à natureza do dano causado; e fundos públicos temáticos ou territoriais, constituídos nas esferas federal, estadual, distrital ou municipal, diretamente

⁵⁵ “Enfim, com fundamento na ordem constitucional vigente, é equivocado imprimir-se interpretação literal e restritiva à regra do art. 13 da Lei da Ação Civil Pública, para sustentar-se a exclusividade do FDD ou do FAT como destinatários do recebimento das parcelas pecuniárias oriundas de condenação em ações civis públicas trabalhistas, assim como para erigir obstáculo ao reconhecimento da possibilidade, no caso concreto, de destinação para finalidade específica em atendimento ao objetivo da reparação do direito transindividual violado, garantindo-se o dever de eficácia e efetividade social, em benefício da coletividade”. (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A destinação adequada das condenações em dinheiro nas ações civis públicas trabalhistas. IN: Revista do Tribunal Superior do Trabalho, vol. 88, no 2, abr/jun, São Paulo: Lex Editora, 2022, p. 176-177)

⁵⁶ Anteriormente, a matéria possuía disciplinamento geral no art. 5º da Resolução nº 179/17 do CNMP, o qual versava sobre o termo de ajustamento de conduta. No âmbito do MPT, tem-se a Resolução nº 179/2020 do CSMPT especificamente sobre a reversão de bens e recursos decorrentes da atuação finalística do Ministério Público do Trabalho e as respectivas medidas de fiscalização.

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

relacionados ao bem jurídico lesado ou ameaçado e à natureza do dano coletivo, conforme a extensão territorial da lesão, que tenham por objetivo o financiamento de atividades e projetos de promoção ou reparação de direitos.⁵⁷

É clarividente que não se fixou como destinatário o FDD, mas quaisquer fundos públicos temáticos, bem como pessoas de direito privado sem fins lucrativos e instituições públicas. Além disso constata-se que a destinação dos recursos na senda do Ministério Público apresenta-se na órbita da independência funcional do membro e da membra, de tal sorte a exigir a fundamentação das decisões quanto à destinação das parcelas pecuniárias.

Ainda especifica que diante da impossibilidade de recomposição do bem lesado a reparação ou compensação pecuniária, conforme o art. 11 da LACP, deverá ser: proporcional ao dano; beneficiar, preferencialmente, os locais e as comunidades diretamente atingidos pela lesão ou ameaça de lesão; e ser aplicada em finalidades que guardem pertinência temática com a natureza do bem jurídico lesado ou ameaçado.⁵⁸ Tal disposto desvela a normativa do princípio da máxima efetividade da tutela coletiva, bem como da doutrina “cy-prés”.

Constata-se, na prática, que a partir da atuação do MPT se tem possibilitado impactos sociais relevantes a partir das destinações pecuniárias como por exemplo como caso SHELL/BASF, o qual envolveu a contaminação ambiental decorrente de uma fábrica de agrotóxicos situada no município de Paulínea/SP, entre 1997 a 2002, afetando centenas de trabalhadores e suas famílias, sendo firmado acordo judicial na ACP, no seio do TST, em 08/04/2013, no valor de R\$ 200 milhões de reais a título de danos morais coletivos.^{59&60}

Outro exemplo da destinação mais adequada e impactante dos recursos pecuniários fruto da atuação do MPT, deu-se face da pandemia decorrente da síndrome respiratória aguda grave 2 (Sars-Cov-2), causador do COVID-19, sendo carregados

⁵⁷ Art. 5º da Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e CNMP, de 29 de maio de 2024.

⁵⁸ Art. 4º da Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e CNMP, de 29 de maio de 2024.

⁵⁹ TST. Acordo SHELL/BASF. Disponível em: <<https://www.tst.jus.br/documents/10157/351894/ARR-22200+-+acordo.pdf>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

⁶⁰ A título de exemplo, fora destinado o valor de R\$ 41.08.6584,40 reais a Fundação Área de Saúde de Campinas – FASCAMP, para a Construção de Hospital de Otorrinolaringologia.

nacionalmente R\$ 378.193.656,87 reais⁶¹ para iniciativas emergenciais, como aquisição de equipamentos, insumos, EPI's, medicamentos, bens e serviços hospitalares, bem como alimentos para a população. Essa atuação com o fito de tutela do direito fundamental a saúde e vida dos trabalhadores e da população em geral, foi respaldada pela Recomendação Conjunta nº 1, de 20 de março de 2020, da Presidência e Corregedoria do CNMP, que dispôs sobre a priorização de reversão de recursos decorrentes da atuação finalística do Ministério Público brasileiro para o enfrentamento da Epidemia do novo coronavírus.⁶²

No caso do rompimento da Barragem de Brumadinho (25 de janeiro de 2019), em Minas Gerais, tido como o maior acidente do trabalho da história do Brasil,⁶³ o MPT conseguiu firmar um acordo judicial com a Vale S/A, a título de danos morais coletivos, no valor de R\$ 400 milhões de reais, os quais foram destinados a diversos projetos para a comunidade do município de Brumadinho.⁶⁴

Em todos os casos citados, tem-se demonstrado a legitimidade da destinação dos recursos pecuniários fruto da atuação judicial e extrajudicial do MPT com fortíssimo impacto social quanto à recomposição dos bens transindividuais lesados em oposição a total ineficiência e eficácia dos recursos quando destinado ao FDD ou FAT.

6. Conclusões

⁶¹ Relação analítica destinações do MPT. Disponível em: <<https://mpt.mp.br/pgt/noticias/tabela-destinacoes-20-09-2021.pdf>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

⁶² Recomendação Conjunta PRESI-CN nº 01, de 20 de março de 2020. Art. 1º Recomendar, respeitada a independência funcional, que os membros do Ministério Público brasileiro determinem a reversão de recursos decorrentes de sua atuação finalística judicial e extrajudicial para ações de enfrentamento à pandemia do Novo Coronavírus (Coronavírus-19), incluindo a destinação direta de recursos para os fundos de saúde.

⁶³ Disponível em: <<https://www.prt3.mpt.mp.br/procuradorias/prt-belohorizonte/2946-ninguem-esquece-um-desastre-em-curso-permanente>>. Acessado em: 21 de fevereiro de 2025.

⁶⁴ MPT. Do desastre ao acordo entre o MPT e a VALE S/A. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1f4jL1ut36Sf3iCyTB2lludltSFUYHaOO/view>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

Em síntese, defende-se, no escopo deste trabalho, a legitimidade e a licitude quanto à destinação dos recursos pecuniários carreados em decorrência da atuação finalística do Ministério Público do Trabalho (MPT), de sorte a permitir que membros e membras possam aplicar tais recursos à recomposição do direito trabalhista transindividual lesado, o que viabilizaria uma alocação mais assertiva dos recursos, efetivando a normativa do princípio da máxima efetividade da tutela coletiva, do princípio da reparação integral, bem como se alinharia à doutrina “cy-prés”.

A eventual defesa quanto à destinação dos recursos ao FDD e/ou FAT desvela interesses outros diversos do interesse público e dos fins sociais. O FDD, na prática, tem sido tratado pelos sucessivos governos como uma fonte orçamentária ordinária, contingenciando os seus recursos ao não os disponibilizar através da Lei Orçamentária, de sorte a utilizá-los como parte da reserva de contingenciamento, além de serem contabilizados como saldo, de maneira a criar uma imagem de equilíbrio fiscal. Quanto ao FAT, não há participação do MPT no Conselho Deliberativo (semelhante ao FDD), e não viabiliza recursos para recomposição do bem jurídico trabalhista transindividual lesado, posto que os recursos são destinados a outra finalidade legalmente determinada.

Por tudo que foi exposto, reconhece ameaça à prerrogativa institucional do MPT através da prática daquilo que se denominou de Constitucionalismo Abusivo,⁶⁵

⁶⁵ “I define “abusive constitutionalism” as the use of mechanisms of constitutional change in order to make a state significantly less democratic than it was before. In referring to the mechanisms of constitutional change, I focus here on formal rather than informal methods of change – constitutional amendment and constitutional replacement. (...)”. (LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. In: Florida State University College of Law, v. 47, ps. 189-260, 2013, p. 195. Disponível em: <<https://ir.law.fsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1563&context=articles>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025)

“(…). Abusive constitutional borrowing is a technique that runs across these different forms of change and is engaged in by a number of different actors, including not only executive officials and constitutional designers but also (...) judges. It may help to conceal, legitimate, or justify anti-democratic moves to domestic and international audiences. Its prevalence deepens the difficulty of defending constitutional democracy. The very instruments intended to defend constitutional democracy – such as rights and constitutional courts – can become effective tools to destroy it”. (LANDAU, David; DIXON, Rosalind. Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 36)

presente no seio da ADPF nº 944, de sorte a lesionar um dos pilares do Estado Democrático de Direito, o que esvaziaria a atuação ministerial no desenvolvimento de políticas públicas de recomposição de danos aos direitos trabalhistas transindividuais.⁶⁶

O enfraquecimento do Ministério Público do Trabalho constitui-se em ameaça ao Estado de Direito, à Democracia e aos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil.

Espera-se que, no julgamento do mérito da ADPF nº 944, seja reconhecida a legitimidade e a licitude da destinação dos recursos pecuniários carreados em decorrência da atuação finalística do MPT (combate ao trabalho infantil; erradicação do trabalho escravo; eliminação de todas as formas de discriminação no trabalho; defesa do meio ambiente do trabalho e da saúde dos trabalhadores; dentre outros), de sorte a respaldar o relevante trabalho ministerial de eficiente recomposição do patrimônio trabalhista transindividual lesado.

Bibliografía

- CARVALHO, J. O sentido do direito e o trabalho entre os povos indígenas no brasil contemporâneo. In: Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social, vol. 174, Fev., p. 59 – 85. São Paulo: RT, 2017.
- DELLORE, L. Fundo Federal de Reparação de Direitos Difusos (FDD): aspectos atuais e análise comparativa com institutos norte-americanos. IN: Revista de Direito Ambiental, v. 38, p. 124-139, 2005.
- DIDIER JR, F.; ZANETI JR, H.. Curso de Direito Processual Civil – Processo Coletivo. 11º ed. Salvador: Juspodivm, 2017. V.4.
- DINIZ, J. Ministério Público do Trabalho. 2º ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- GARCIA, E. Ministério Público. 6º ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.
- GARCIA, G. Curso de Direito do Trabalho. 19º ed. São Paulo: Saraiva, 2024,

⁶⁶ Cf. PEREIRA, José de Lima Ramos. A ADPF 944 como fator de risco à efetividade da atuação resolutiva do MPT em prol da defesa dos direitos sociais dos trabalhadores vis recomposição de danos e a doutrina do “cy-près”. IN: CORREIA, Henrique; MIESSA, Élisson (Coords). Estudos aprofundados MPT – Ministério Público do Trabalho. 3º ed. Salvador: Juspodivm, 2024, ps. 666-667.

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

- HIRATA, C. Regime Jurídico do Ministério Público da União.. São Paulo: Editora Mizuno (Edição do Kindle), 2024.
- LANDAU, D.; DIXON, R. Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2021.
- LEITE, C. Ministério Público do Trabalho. 8º ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.
- MARTINEZ, L. Curso de Direito do Trabalho. 15º ed. São Paulo: Saraiva, 2024.
- MEDEIROS NETO, X. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/1884/86298>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.
- PEREIRA, J. A ADPF 944 como fator de risco à efetividade da atuação resolutiva do MPT em prol da defesa dos direitos sociais dos trabalhadores vis recomposição de danos e a doutrina do “cy-près”. IN: CORREIA, Henrique; MIESSA, Élisson (Coords). Estudos aprofundados MPT – Ministério Público do Trabalho. 3º ed. Salvador: Juspodivm, 2024.
- SANTOS, E. Processo Coletivo do Trabalho. 2º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- SOUZA, M. Ação civil pública e inquérito civil. 5º ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2013.

Recursos electrónicos

- HOMMA, F. Execuções judiciais pecuniárias de processos coletivos no brasil: entre a fluid recovery, a cy pres e os fundos. Dissertação (Mestrado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/46065/R%20-%20D%20-%20FERNANDA%20LISSA%20FUJIWARA%20HOMMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.
- HOMMA, F. Execuções judiciais pecuniárias de processos coletivos: entre a fluid recovery, a cy pres e os fundos. In: Revista Eletrônica de Direito Processual, [S. l.], v. 18, n. 2, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/28306>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

- LANDAU, D. Abusive Constitutionalism. In: Florida State University College of Law, v. 47, ps. 189-260, 2013. Disponível em: <https://ir.law.fsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1563&context=articles>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025
- MEDEIROS NETO, X. A destinação adequada das condenações em dinheiro nas ações civis públicas trabalhistas. IN: Revista do Tribunal Superior do Trabalho, vol. 88, no 2, abr/jun, São Paulo: Lex Editora, 2022. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/207253/2022_rev_tst_v0088_n0002.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Relação analítica destinações do MPT. Disponível em: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/tabela-destinacoes-20-09-2021.pdf>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Do desastre ao acordo entre o MPT e a VALE S/A. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1f4jL1ut36Sf3iCyTB2lludltSFUYHaOO/view>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025
- VITORELLI, E.; OLIVEIRA, M. O Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos e o desvio de finalidade na aplicação de seus recursos. IN: Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 278, n. 3, p. 221-250, 2019. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/80836>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

Rocco Antonio Rangel Rosso Nelson

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

Cómo citar: Antonio Rangel Rosso Nelson, R. (2025). Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho. *Revista Jurídica Del Trabajo*, 6(17), 153-182.



Esta obra está bajo una licencia internacional [Creative Commons Atribución 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

ARTÍCULOS

Derecho laboral del empleo público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Labor law of public employment in the Autonomous City of Buenos Aires

Fecha de envío: 05/05/2025 – Fecha de aceptación: 25/06/2025

Sergio Hernán Blogna Tistuzza

Universidad de Buenos Aires

sblogna@sociales.uba.ar

RESUMEN: El artículo examina de manera exhaustiva el derecho laboral del empleo público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, subrayando su rol esencial en la provisión de servicios públicos y su amparo constitucional. El empleo público —entendido como las relaciones laborales entre el Estado y su personal no político— goza de la “estabilidad del empleado público” prevista en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, que lo protege contra despidos arbitrarios y lo distingue del régimen privado. El estudio adopta un enfoque mixto —análisis doctrinal y jurisprudencial complementado con datos cuantitativos— y reporta que en 2025 el empleo público nacional suma 3,4 millones de trabajadores (21 % Nación, 66 % provincias/CABA, 13 % municipios), de los cuales 197.473 prestan servicios en la Ciudad de Buenos Aires. Se desarrolla el entramado normativo que alcanza al empleo público de esta jurisdicción: la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por Argentina, las leyes nacionales, como la ley n° 24.557 –de

Riesgos del Trabajo–, la Constitución porteña, las normas locales y los convenios colectivos de trabajo para cada uno de los tres poderes. El artículo identifica una falta de integración sistémica de este corpus normativo como el principal obstáculo para una aplicación coherente de derechos. Propone una reforma integral que simplifique y unifique normas, derogue dispositivos obsoletos (congelamiento de vacantes), incorpore modalidades contemporáneas (teletrabajo con plenos derechos) y fortalezca los órganos de supervisión y negociación colectiva, de modo de equilibrar la eficiencia del servicio público con la dignidad y estabilidad de sus trabajadores.

PALABRAS CLAVE: empleo público, derecho laboral, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estabilidad laboral

ABSTRACT: The article provides a comprehensive examination of the labour law governing public employment in the Autonomous City of Buenos Aires, emphasizing its essential role in the provision of public services and its constitutional protection. Public employment—understood as the labour relations between the State and its non-political staff—enjoys the “stability of the public servant” envisaged in Article 14 bis of the National Constitution, which shields it from arbitrary dismissal and distinguishes it from the private regime. The study adopts a mixed methodology—a doctrinal and jurisprudential analysis complemented by quantitative data—and reports that in 2025 national public employment totals 3.4 million workers (21 % national government, 66 % provinces/CABA, 13 % municipalities), of whom 197,473 serve in the City of Buenos Aires. It then lays out the regulatory framework applicable to public employment in this jurisdiction: the National Constitution and international human-rights treaties; the conventions of the International Labour Organization ratified by Argentina; national laws such as Law No. 24,557 on Occupational Hazards; the Buenos Aires City Constitution; local regulations; and the collective bargaining agreements covering each of the three branches of government. The article identifies a lack of systemic integration within this body of norms as the main obstacle to coherent rights-protection. It proposes a comprehensive reform to simplify and harmonize the rules, repeal obsolete provisions (such as the hiring freeze), incorporate contemporary modalities (full-rights telework), and strengthen oversight and collective-bargaining

bodies, thereby balancing the efficiency of public service with the dignity and stability of its workers.

KEYWORDS: public employment, labor law, Autonomous City of Buenos Aires, job security

1. Introducción

El empleo público comprende las relaciones laborales que vinculan al Estado con las personas que trabajan para él. Constituye un pilar fundamental en los Estados modernos porque, gracias a él, se pueden proveer bienes y servicios esenciales a la población. El empleo público no son los políticos electos para ocupar cargos jerárquicos (como la Jefatura de Gobierno o una banca en la Legislatura). Por el contrario, son las personas que atienden las ventanillas de trámites administrativos o quienes liquidan los impuestos. A su vez, también son las personas que ejercen la docencia en los jardines de infantes, en las escuelas y en los institutos terciarios, lo son los profesionales de la salud que atienden en el hospital y lo son las fuerzas de seguridad que operan las cárceles, que patrullan las calles y que custodian nuestro mar y las fronteras. Los datos revelan que los servicios de educación, salud y seguridad concentran el 60% del empleo público total¹.

Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022, el empleo público representa el 8% de la población total y alcanza al 18,2% de la población ocupada². Este universo de personas trabajadoras está protegido por un amplio abanico de normas jurídicas, entre las que se destacan la Constitución Nacional, los tratados internacionales de derechos humanos (con jerarquía constitucional) y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (con jerarquía superior a las leyes). El empleo público, sostiene la Constitución Nacional, “gozará de la protección de las

¹ Salas, Eduardo Arturo, y Mauro Solano. Profesionalización del empleo público. Buenos Aires: CIPPEC, 2023.

² Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. República Argentina : Síntesis de resultados. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2025.

leyes" y de la "estabilidad" que le es propia (art. 14 bis). Es este último principio el que distingue el régimen jurídico del empleo público del privado³.

A pesar de que el principio de la estabilidad del empleo público esté explicitado en la Constitución Nacional, ha sido cuestionado y atacado por el "bloque oligárquico neoliberal"⁴, durante tres períodos: a) entre 1976 y 2001, periodo denominado por Pucciarelli⁵ y Schorr⁶ como el "largo ciclo neoliberal", b) en el gobierno de Mauricio Macri (2015–2019); y, c) en la gestión de Javier Milei (2023–2027). En estas tres experiencias políticas, con el objetivo de "recodificar" el Estado, dismantelar sus funciones sociales y democráticas y fortalecer "sus capacidades legales, militares y administrativas para proteger y expandir la racionalidad de mercado"⁷, se instrumentaron reformas para "imponer los valores del mercado a todas las áreas de la vida"⁸. En otras palabras, para instalar y defender la competitividad, el rendimiento y la rentabilidad del mercado⁹, fue necesario despojar al Estado "de sus funciones redistributivas y democráticas"¹⁰. Funciones en las que el empleo público juega un rol central. De hecho, cinco días después del golpe cívico militar de 1976, la Junta Militar aprobó la ley n° 21.274. Esta norma autorizó el despido de todo el "personal de planta permanente, transitorio o contratado" del Estado Nacional y de la Municipalidad de

³ Bidart Campos, Germán. «La estabilidad del empleado público.» El derecho, 1993; Fernández Madrid, Juan Carlos. Ley de Contrato de Trabajo. Comentada y anotada. Buenos Aires: La Ley–Thomson Reuters, 2018.

⁴ Laval, Christian, y Pierre Dardot. La pesadilla que no acaba nunca: el neoliberalismo contra la democracia. Barcelona: Gedisa, 2017.

⁵ Pucciarelli, Alfredo. Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal. Buenos Aires: siglo XXI, 2011.

⁶ Schorr, Martín. «Desindustrialización y reestructuración regresiva en el largo ciclo neoliberal (1976–2001).» En La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810–2020), de Marcelo Rougier, 263–313. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021.

⁷ Brown, Wendy. Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution. New York: Zone Books, 2015, p. 21.

⁸ Harvey, David. A Brief History of Neoliberalism. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 3.

⁹ Dardot, Pierre, y Laval, Christian. La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal. Barcelona: Editorial Gedisa, 2013.

¹⁰ Santos, Boaventura de Sousa. La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1998, p. 47.

la Ciudad de Buenos Aires por “razones de servicio”, hasta el 31 de diciembre de 1976. Sin embargo, diversas normas extendieron su vigencia hasta fines de 1980¹¹.

Durante el “largo ciclo neoliberal”, en Argentina se implementó una reforma del Estado, anclada en el enfoque de la Nueva Gestión Pública¹². Brevemente, además de la supresión de organismos públicos, la privatización de empresas, se produjo una descentralización¹³ asimétrica¹⁴, en la que el Estado nacional transfirió tareas y servicios a los Estados subnacionales sin los recursos financieros necesarios para sostenerlos¹⁵. Este proceso redujo el Estado nacional al “mínimo”¹⁶, debilitó las capacidades estatales¹⁷, reforzó los roles de coacción estatal¹⁸ y profundizó la “financiarización, desindustrialización, extranjerización y reprimarización” de la estructura económica¹⁹.

Como resultado, esta descentralización asimétrica produjo una relación inversamente proporcional del empleo público entre la Nación y los Estados subnacionales. En 1960, la relación del empleo público era 23,2% en las provincias y

¹¹ Cerda, Luis Francisco. «El empleo público argentino frente a su laborización. Implicancias de la incorporación de normas laborales en ámbitos de empleo público.» *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* 39, n° 459 (2016): 3-204.

¹² Abal Medina, Juan Manuel, y José Alberto Bonifacio. Reformas y gobernabilidad: Experiencias Nacionales de modernización de la gestión pública. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2006.

¹³ La descentralización es proceso dinámico en el que se pueden transferir responsabilidades o tareas (descentralización administrativa), recursos (descentralización financiera) o autoridad (descentralización política). Véase Falletti, Tulia. «Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada.» *Desarrollo Económico* 46, n° 183 (2006): 317-352.

¹⁴ Teijeiro, Marío. El federalismo fiscal. Instituto de Ética y Política Económica, 2009.

¹⁵ Nieto, Karina. «Políticas de capacitación para el empleo público provincial en el contexto federal.» *Estado Abierto* 7, n° 1 (2022): 51-96.

¹⁶ Oszlak, Oscar. «El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina.» *Desarrollo económico* 42, n° 168 (2003): 519-543.

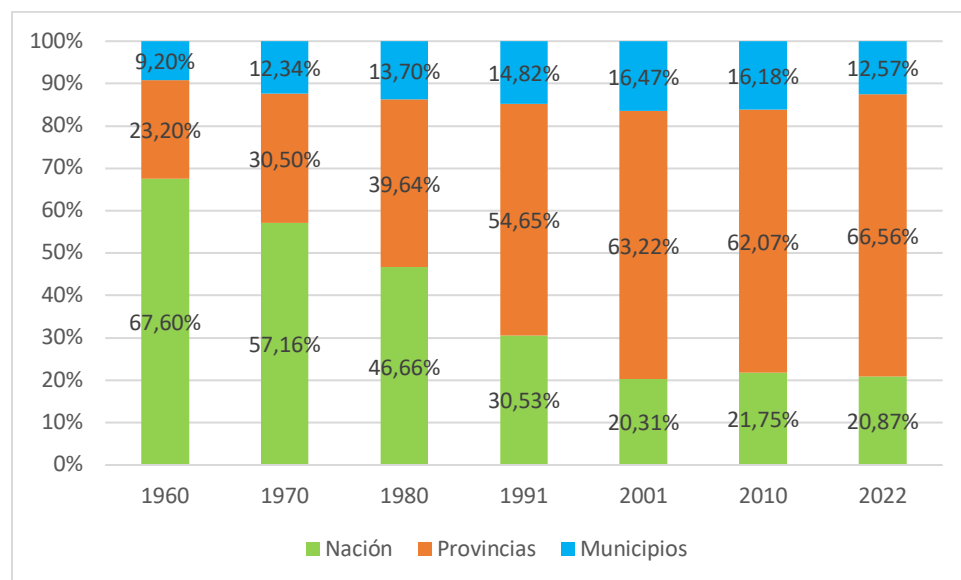
¹⁷ Abal Medina, Juan Manuel, y José Alberto Bonifacio, op. cit.

¹⁸ López, Andrea, y Norberto Zeller. «Argentina: Evolución histórica del personal del Estado nacional (1960-2015).» Cuadernos del INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública), n° 4 (2020).

¹⁹ Seoane, José. «Lo social y lo ambiental. De la dualidad moderna a la resignificación neoliberal.» En *Neoliberalismo [capitalismo] catastrófico : imágenes de la última ola neoliberal y las alternativas en Nuestra América*, de José Seoane, 5-28. Buenos Aires: Luxemburg, 2023.

67,6% en la Nación. Para fines del año 2001, la proporción era 63,22% en provincias y 20,31% en la Nación. Y 20 años después, esta relación se intensificó.

Gráfico 1. Total del empleo público en Nación, Provincias, CABA y municipios, 1960-2010.



Fuente: elaboración propia en base a datos de López y Zeller²⁰ y el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial en la Argentina²¹.

Con su victoria en las elecciones de 2023, Javier Milei, representante de la “nueva derecha extrema”²², puso al gobierno nacional de nuevo en el rumbo del largo ciclo neoliberal. En junio de 2022, en Córdoba, el por entonces diputado nacional aseguró que si llegaba a ser Presidente no iba a despedir a quienes trabajaban en el Estado: “No vamos a echar a los empleados públicos, se van a ir solos al sector privado que

²⁰ López, Andrea, y Norberto Zeller, op. cit.

²¹ Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial en la Argentina. Estudios y estadísticas laborales. Buenos Aires: Ministerio de Capital Humano, 2025. <https://www.argentina.gob.ar/observatorio-de-empleo-y-dinamica-empresarial-oede>

²² Grimson, Alejandro. Los paisajes emocionales de las ultraderechas masivas: ¿La gente vota contra sus intereses? Guadalajara: Editorial Universidad de Guadalajara, 2024 p. 168.

pagará mejores salarios”²³. Sin embargo, cuando ganó la Presidencia a fines de 2023, se dedicó “pasar la motosierra” y despedir trabajadoras y trabajadores públicos. Los datos oficiales lo confirman. En noviembre de 2023, antes de su asunción, la dotación de la administración pública nacional, empresas y sociedades alcanzaba las 343 mil personas²⁴. En febrero de 2025, luego de 14 meses de gestión, este universo se había reducido a 297 mil²⁵, lo que implica un recorte del 13,5% del total. No hubo argumentos racionales para explicar tales despidos; el Presidente recurrió a los insultos, acusó a los servidores públicos como “vagos”, “improductivos” y de “gastos innecesarios”²⁶. Por su parte, el Ministro de Desregulación y Transformación del Estado, Federico Sturzenegger, festejó el recorte de personal con las banderas de la escuela neoliberal: sostuvo que había “exceso de ñoquis”²⁷ y que “menos Estado es menos impuestos y más libertad”²⁸.

En 2025, existen 3,4 millones de personas trabajando en el ámbito público²⁹, de los cuales el 21% pertenecen al Estado nacional, el 66% son empleados de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el 13% de los municipios³⁰. De este universo, 197.473 personas trabajan en el Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos

²³ González, Juan Manuel. «Milei dice que su plan económico no incluye despidos masivos ni eliminación de planes.» La Política Online, 22 de Junio de 2022.

²⁴ Instituto Nacional de Estadística y Censos. Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2024.

²⁵ Instituto Nacional de Estadística y Censos. Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2025.

²⁶ Rodríguez, Eugenia. «Empleo público: los mitos que el gobierno de Milei usa para justificar el ajuste.» El Destape, 3 de Abril de 2024.

²⁷ Perfil. «El Gobierno confirmó que ya despidió a 41 mil empleados estatales en lo que va de la gestión de Javier Milei.» Perfil, 6 de Marzo de 2025.

²⁸ BAE Negocios. «Federico Sturzenegger celebró el despido de más de 42 mil empleados públicos.» BAE Negocios, 4 de Abril de 2025.

²⁹ Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Situación y evolución del trabajo registrado. Abril de 2025. Buenos Aires: Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2025.

³⁰ Secretaria de Gestión y Empleo Público. Mito y realidad sobre el empleo público. Radiografía de un sector sobre el que se habla mucho y se sabe poco. Buenos Aires: Secretaria de Gestión y Empleo Público, 2023.

Aires (CABA), con una relación de 62 cargos públicos cada 100.000 habitantes, casi el doble de los que tiene la provincia homónima (37 cada 100.000)³¹.

El objetivo de este trabajo es revisar y analizar el derecho laboral aplicable al empleo público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, jurisdicción que –desde la reforma constitucional de 1994– es una "ciudad constitucional federada"³², con aptitud semejante a una provincia. Ello implica una revisión de las diversas normas (supranacionales, nacionales y locales), de la jurisprudencia y de los convenios colectivos vigentes en cada uno de los tres poderes del Estado porteño. Pondremos especial atención en la regulación sobre la estabilidad laboral y en la jerarquía y articulación de las normas vigentes.

El estudio adopta un enfoque mixto que integra un análisis doctrinal y jurisprudencial –mediante la revisión sistemática de la Constitución Nacional, los tratados internacionales, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la normativa local–, con un análisis cuantitativo de datos oficiales sobre empleo público (dotación, distribución jurisdiccional y modalidades contractuales).

2. Diseño institucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Constitución Nacional afirma que "cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano [...]" (art. 5°). Estas exigencias condicionan el ejercicio del poder constituyente provincial³³, incluyendo al de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por ello, la Constitución porteña adoptó una forma representativa y republicana de gobierno (art. 1).

La función legislativa, que consiste en elaborar, modificar o derogar leyes y su control político, recae en el Poder Legislativo. En esta jurisdicción se adoptó un sistema

³¹ Dirección Nacional de Asuntos Provinciales. Ocupación y gastos salariales provinciales. Buenos Aires: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, 2023.

³² Negretto, Gabriel. «El papel de la Constitución en la nueva democracia argentina.» Revista SAAP 7, n° 2 (2013): 297-305.

³³ Treacy, Guillermo Fabio. «Federalismo y diálogo judicial en materia de derechos fundamentales.» En Los usos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por los Superiores Tribunales de Justicia de Provincia y de la CABA, de Nancy Cardinaux y Laura Clérico, 29-66. Buenos Aires: La Ley, 2025.

unicameral, en cabeza de la Legislatura, integrada por 60 miembros (Constitución, título tercero). Su estructura administrativa está conformada por tres secretarías, seis subsecretarías, 20 direcciones generales y seis organismos descentralizados³⁴.

La administración de justicia se encuentra a cargo del Poder Judicial (Constitución, título quinto). Está conformado por el Tribunal Superior de Justicia (TSJ), el Consejo de la Magistratura (que incluye los tribunales) y el Ministerio Público (organizado en tres entes, Ministerio de la Defensa, Ministerio Fiscal y Ministerio Tutelar). La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires (Ley 7/1998) resolvió organizar los tribunales en dos fueros: a) contencioso administrativo, tributario y de relaciones de consumo y b) penal, penal juvenil, contravencional y de faltas. En cada uno de estos fueros, existen juzgados de primera instancia y una cámara de apelaciones (de segunda instancia).

El TSJ cuenta con seis secretarías, dos direcciones generales, una subdirección general, siete direcciones y diez áreas³⁵. Por su parte, el Consejo de la Magistratura cuenta con siete secretarías, cuatro direcciones generales, un departamento y tres organismos descentralizados (la Oficina de Defensa del Litigante, la Oficina de Estadísticas y el Centro de Planificación Estratégica)³⁶.

La administración pública es responsabilidad del Poder Ejecutivo³⁷. En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desde un enfoque organizacional, su administración está constituida por la Jefatura de Gobierno, la Vice Jefatura de Gobierno, la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) y diez ministerios, además de entes descentralizados que dependen funcionalmente de las distintas áreas, con extensas cadenas jerárquicas de mando-obediencia³⁸ para gestionar procesos de

³⁴ Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estructura de funcionamiento. 25 de Abril de 2025. <https://legislatura.gob.ar/seccion/areas-de-la-legislatura.html>.

³⁵ Tribunal Superior de Justicia. Organigrama TSJ 2025. 10 de Abril de 2025. <https://view.genially.com/61c36793d39a4d0d84a658ac/interactive-content-organigrama-tsj-2025>.

³⁶ Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Organigrama. 10 de Abril de 2025. <https://consejo.jusbaires.gob.ar/institucional/organigrama/>.

³⁷ Massimo, Severo Giannini. Derecho administrativo. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.

³⁸ Cao, Horacio, y Melina Levy. «El rol de los órganos rectores en la Administración Pública Nacional Argentina.» Revista Estudios de Políticas Públicas 9, n° 2 (2023): 34-45.

trabajo³⁹. Es importante destacar que existe una diferenciación entre la Jefatura de Gobierno, la Vice Jefatura y la JGM, otorgando roles diferenciados en la estructura de gobierno. Mientras que la Jefatura de Gobierno (la “cúspide” de la organización) asume la dirección ejecutiva principal, la Jefatura de Gabinete se configura como un ente integrador y coordinador de las políticas a nivel ministerial. En otras palabras, la toma de decisiones se encuentra separada de la ejecución operativa⁴⁰, en donde la Jefatura de Gabinete centraliza la “línea operativa”. Por su parte, la Vice Jefatura tiene a su cargo la conducción de la Legislatura.

Los diez ministerios, bajo la órbita de la JGM, configuran una forma divisional de gestión⁴¹, que le permite al Estado porteño atender y resolver diversas demandas en simultáneo⁴² –reflejando las contradicciones que las tensionan⁴³. Esta “línea operativa” está organizada en cuatro niveles (ministerios, secretarías, subsecretarías y direcciones generales), que conforman la administración centralizada. Es decir, la organización administrativa en la que todas las funciones del Estado se ejercen directamente por una única conducción, jerárquicamente superior, y no existe autonomía en los órganos inferiores⁴⁴. Después existe un conjunto de órganos desconcentrados que no forman parte de la administración central, pero sí dependen de ella. Estos órganos no tienen personalidad jurídica propia, aunque pueden tener cierta autonomía funcional para llevar a cabo su misión⁴⁵. Ejemplo de ellos son las unidades de proyectos especiales, como la Unidad de Proyectos Especiales “Competencias Sanitarias Jurisdiccionales en la órbita del Ministerio de Salud”, creada por decreto n° 204/2024.

³⁹ Halliburton, Eduardo. Manual para el análisis, evaluación y reingeniería de procesos en la Administración pública. Buenos Aires. Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública, 2006.

⁴⁰ Mintzberg, Henry. La estructuración de las organizaciones. Madrid: Ariel, 1995.

⁴¹ Ídem.

⁴² Bonifacio, José Alberto. «Función pública y capacidades estatales.» Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad de Palermo), 2009: 67-93.

⁴³ Pando, Diego. «Más y Mejor Estado: una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional.» Revista Perspectivas de Políticas Públicas, 2020: 201-206.

⁴⁴ Cassagne, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2013.

⁴⁵ Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Vol. 1. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017.

También existen otras entidades que no forman parte de la administración central (están fuera de nivel) y que, además, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios. Estos son los entes descentralizados y pueden adoptar forma de ente público descentralizado (como la Administración General de Ingresos Públicos), de ente autárquico (como la Obra Social de la Ciudad de Buenos Aires) o de empresa (como UBATEC S.A.)⁴⁶.

En enero de 2025, el Jefe de Gobierno, Jorge Macri, en sintonía con el plan de “motosierra” de Javier Milei, decidió reducir las subsecretarías, direcciones generales y unidades de gestión⁴⁷ y despedir personal. Esta reforma fue impulsada con el objetivo de “desmontar el Estado” y “despolitizar la economía”, en nombre de la eficiencia y la “modernización administrativa”, argumentos propios de la escuela neoliberal⁴⁸.

Luego de esta reforma de la estructura administrativa, la administración pública porteña está integrada por la Jefatura de Gobierno (conducción política), la Vice Jefatura (conducción del Poder Legislativo) y la Jefatura de Gabinete (conducción operativa). De la JGM dependen 10 ministerios, con diversas secretarías, subsecretarías, direcciones generales y 41 organismos descentralizados. Otros 13 entes descentralizados dependen de la Jefatura de Gobierno y otros tres de la Vice Jefatura⁴⁹. En la siguiente tabla presentamos esta información por nivel.

⁴⁶ Marienhoff, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1982.

⁴⁷ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Jorge Macri reduce la estructura del Gobierno porteño y ahorra más de 13 mil millones de pesos. 13 de Abril de 2025. <https://buenosaires.gob.ar/noticias/jorge-macri-reduce-la-estructura-del-gobierno-porteno-y-ahorra-mas-de-13-mil-millones-de>.

⁴⁸ Von Haldenwang, Christian. «Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina.» Revista EURE 17, n° 50 (1990): 61-77.

⁴⁹ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Organigrama. 10 de Abril de 2025. https://cdn2.buenosaires.gob.ar/organigrama/Organigrama_GCBA_2025.pdf.

Tabla 1. Estructura de la administración pública de la Ciudad de Buenos Aires, en abril de 2025.

	Ministerios	Secretarías	Subsecretarías	Direcciones Generales	Organismos Descentralizados
Jefatura de Gobierno	0	6	15	50	13
Vice jefatura de Gobierno	0	0	3	12	3
Jefatura de Gabinete	10	3	6	27	2
Ministerios		7	43	166	39
Total	10	16	67	255	57

Fuente: elaboración propia en base a datos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁵⁰.

La tabla 1 revela una cantidad relevante de organismos descentralizados, casi en la misma cantidad que subsecretarías en los ministerios. Si bien la descentralización administrativa puede ser útil para ejercer determinadas competencias administrativas, también puede producir inconvenientes para implementar las políticas de inclusión laboral, como el cupo para personas con discapacidad. Como los organismos descentralizados cuentan con personería jurídica propia y autonomía funcional, pueden realizar sus contrataciones de personal de forma independiente. Esto implica que su base de datos de recursos humanos no integra la base de datos de la administración central, en manos de la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Para expresarlo con claridad, la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos administra la información sobre el personal de la Jefatura de Gabinete, de la Jefatura de Gobierno, de los diez ministerios, 16 secretarías, 67 subsecretarías y 255 direcciones generales, pero no de los 57 organismos descentralizados, como, por ejemplo, la Universidad de la Ciudad o el Ente de Higiene Urbana. Esto también repercute en el control del cupo laboral para personas con discapacidad. Cuando la

⁵⁰ Ídem.

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires cumple con su tarea de verificar su cumplimiento lo hace únicamente sobre el universo registrado por la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos.

En el caso del Poder Judicial, la situación es similar. Existe una base de datos de personal en el Tribunal Superior de Justicia, otra en el Consejo de la Magistratura y una distinta en cada una de las tres entidades que conforman el Ministerio Público.

3. Derecho laboral que alcanza al empleo público del Estado porteño

La Constitución argentina, define como objetivos de la Nación la promoción del desarrollo humano, el progreso económico con justicia social, la productividad de la economía nacional y la generación de empleo, entre otros (art. 75, inciso 19). Para alcanzar esos objetivos, el empleo público es el principal instrumento o recurso⁵¹.

El empleo público comprende el “conjunto de relaciones laborales que vinculan al Estado en su posición de empleador”, con su personal⁵². No refiere a quienes ejercen cargos políticos designados directamente por la conducción (como ministros, secretarios, directores), sino que a los servicios que las personas prestan en el ámbito estatal, dentro de su estructura organizativa⁵³, lo que Oszlak⁵⁴ denomina la burocracia estatal. Es importante aclarar que el empleo público no refiere a quienes ejercen los cargos de conducción de cada uno de los poderes. En el Poder Ejecutivo porteño, no alcanza a la Jefatura de Gobierno ni a quienes ejerzan cargos designados discrecionalmente por ella. En el Poder Legislativo, no abarca a quienes ocupan una banca por el voto popular, ni a las autoridades del cuerpo designadas por él. En el Poder Judicial, no hay vínculo laboral de empleo público con quienes fueron

⁵¹ Azzali, Javier. «Derecho a la estabilidad del empleo público: régimen jurídico, jurisprudencia y alcances.» Estudios sobre jurisprudencia, 2024: 90-103.

⁵² Miranda Hurtado, Guillermo. «Instituciones y Perspectivas del Derecho Laboral Público.» Derecho y sociedad, n° 23 (2004): 61-75.

⁵³ Azzali, Javier, op. cit.

⁵⁴ Oszlak, Oscar. «Burocracia estatal: política y políticas públicas.» POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político XI (2006): 1-30.

designados para ocupar una Magistratura, la conducción del Consejo de la Magistratura o del Ministerio Público.

Fernández Madrid destaca que, si bien el empleo público y el privado tienen un régimen jurídico distinto, no hay diferencias sustanciales entre ambos. Su principal argumento es que la relación jurídica entre el Estado y sus empleados configura un contrato de trabajo, sujeto a un régimen especial para la función pública, por razones de oportunidad y conveniencia⁵⁵.

El conjunto de derechos que el sistema jurídico reconoce a las personas que trabajan en el Estado porteño es abundante: la Constitución Nacional, los tratados internacionales de derechos humanos, los convenios de OIT, las leyes nacionales, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las leyes porteñas y los convenios colectivos de trabajo. Todo este conjunto de normas forma parte de una arquitectura jurídica, ordenadas en la pirámide de Kelsen⁵⁶. A continuación, presentamos cada una de ellas.

3.1. Con jerarquía constitucional

En primer lugar, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional reconoce el derecho al trabajo en condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada, descanso y vacaciones pagados, retribución justa, salario mínimo vital móvil e igual remuneración por igual tarea. Agrega que el trabajo “gozará de la protección de las leyes”, precisando que se refiere al “trabajo en sus diversas formas”. Es decir, que alcanza tanto al empleo público como al privado⁵⁷. Así fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁵⁸.

⁵⁵ Fernández Madrid, op. cit.

⁵⁶ Kelsen, Hans. Teoría General de las Normas. México: Trillas, 1994.

⁵⁷ Krotoschin, Ernesto. Manual de derecho del trabajo. Buenos Aires: Depalma, 1987.

⁵⁸ Madorrán, Marta C. c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación. M. 1488. XXXVI (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 3 de Mayo de 2007).

Buenader⁵⁹ agrega que el art. 14 bis de la Constitución Nacional distingue las fórmulas "protección contra el despido arbitrario" y "estabilidad del empleado público" para diferenciar distintos estándares de protección entre el empleo público y el privado. Mientras que la primera aplica a las personas trabajadoras del ámbito privado, la segunda otorga una estabilidad propia a las personas trabajadoras del ámbito público⁶⁰. La Corte Suprema, en el caso Madorrán, confirmó como necesaria esta protección para que "los servidores del Estado" estén "al abrigo de la discrecionalidad de las autoridades de turno y de los vaivenes de la vida política" y, con ello, "tributar a la realización de los fines para los cuales existen las instituciones en las que aquéllos prestan sus servicios"⁶¹. Lo mismo fue ratificado en el caso Cerigliano⁶². Fernández Madrid explica que la "estabilidad del empleado público" es necesaria porque la misión del derecho del trabajo es corregir desigualdades y, precisamente, es el Estado el "empleador más poderoso"⁶³. En otras palabras, es la asimetría en la relación entre quien emplea y quien es empleado lo que justifica la protección como mecanismo de compensación⁶⁴. Por ello, la estabilidad constituye en una garantía a conservar el empleo y el nivel escalafonario alcanzado, "sin que pueda ser objeto de medidas disciplinarias ni desvinculado" salvo lo dispuesto por el régimen disciplinario respectivo⁶⁵.

En segundo lugar, la Constitución Nacional (art. 75, inciso 22) reconoce la jerarquía constitucional de un conjunto de tratados internacionales de derechos humanos. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre reconoce el derecho

⁵⁹ Buenader, Eduardo. «Algunas consideraciones sobre el empleo público y el derecho a la estabilidad (a propósito de un fallo de la Corte Suprema).» *El Derecho – Revista del Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, 2016: 269-574.

⁶⁰ Bidart Campos, op. cit.

⁶¹ Madorrán, Marta C. c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación. M. 1488. XXXVI (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 3 de Mayo de 2007).

⁶² Cerigliano, Carlos Fabián c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs. As. U. Polival. de Inspecciones ex Direc. Gral. de Verif. y Control. C. 1733. XLII (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 19 de Abril de 2011).

⁶³ Fernández Madrid, op. cit., p. 887.

⁶⁴ Buenader, op. cit.

⁶⁵ Cerda, op. cit., p. 72.

de toda persona “al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo” (art. XIV) y al “descanso, a honesta recreación y a la oportunidad de emplear útilmente el tiempo libre en beneficio de su mejoramiento espiritual y físico” (art. XV). La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el “derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo” (art. 23).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíbe la esclavitud, servidumbre y el trabajo forzoso (art. 8). Lo mismo determina la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 6). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho de “toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias” y, en particular, de un “salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie”, a la seguridad y la higiene en el trabajo y al descanso y el disfrute del tiempo libre (art. 7). La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial garantiza el “derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo”, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria e incluso el derecho a fundar sindicatos y a sindicarse (art. 5, inciso e).

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho de las niñas, niños y adolescentes “a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación” o incluso a aquel que sea nocivo para su “salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social” (art. 32, inciso 1). Para ellos, los Estados deben fijar una edad mínima para trabajar y reglamentar los horarios y condiciones de trabajo (art. 32, inciso 2). En Argentina, el Régimen de Contrato de Trabajo (ley n° 27.044) definió los dieciocho años como la edad en que una persona puede celebrar un contrato de trabajo (art. 32).

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer obliga a los Estados a adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, incluyendo el reconocimiento del derecho “a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con

respecto a un trabajo de igual valor, así como igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo” (art. 11, inciso d). La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce a las personas con discapacidad el derecho “a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás”. Ello incluye el “derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad” (art. 27).

3.2. Con jerarquía superior a las leyes

De acuerdo con la Constitución Nacional (art. 75, inciso 22), los convenios de la Organización Internacional del Trabajo que ratificó el Congreso argentino también protegen a las personas que trabajan en el Estado porteño. Actualmente, son 61 los convenios de la OIT que se encuentran en vigor⁶⁶.

Entre este conjunto de convenios, podemos destacar el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (núm. 98), cuyo objetivo principal es asegurar el ejercicio libre y efectivo del derecho de sindicación y de negociación colectiva, en condiciones de autonomía y sin injerencias externas. En su artículo 1, prohíbe expresamente prácticas como condicionar el empleo a la renuncia a la afiliación sindical, así como el despido u otras formas de represalia motivadas por la participación en actividades sindicales. Y, en artículo 2, establece la prohibición de injerencia de los empleadores en la formación, funcionamiento y administración de las organizaciones sindicales.

El Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), número 111, promueve activamente la igualdad de oportunidades y de trato en el ámbito laboral, condenando toda forma de discriminación por motivos personales o sociales no relacionados con las competencias o méritos profesionales. Este convenio define la discriminación como “toda distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social” que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de trato en el empleo o la ocupación (art.

⁶⁶ Organización Internacional del Trabajo. Ratificaciones de Argentina. 25 de Abril de 2025. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102536.

1). Esta definición establece una protección amplia frente a diversas formas de exclusión estructural o sistémica, constituyendo un marco de referencia normativo para políticas de inclusión y diversidad en el trabajo.

Otro convenio relevante es el que regula la readaptación profesional y el empleo, el número 159. Allí se establece un marco normativo internacional destinado a promover el derecho de las personas con discapacidad a acceder a programas de readaptación profesional y a un empleo digno, en igualdad de condiciones con los demás trabajadores. Este instrumento refuerza el principio de inclusión sociolaboral, reconociendo la plena capacidad de las personas con discapacidad para contribuir activamente a la vida económica y social. El Convenio 159 obliga a los Estados parte a formular, aplicar y revisar periódicamente una política nacional en materia de readaptación profesional y empleo para personas con discapacidad (art. 2), con el objetivo de garantizar que gocen de igualdad de oportunidades y trato efectivo. Esta política debe desarrollarse en consulta con organizaciones representativas de empleadores, trabajadores y, en la medida de lo posible, con las propias personas con discapacidad y sus organizaciones representativas.

3.3. Con jerarquía de ley

El Régimen de Contrato de Trabajo (ley n° 20.744) regula los derechos y obligaciones emergentes de la relación de trabajo, entre quienes trabajan en relación de dependencia y sus empleadores. Sin embargo, para resguardar la estabilidad propia del empleo público, reconocida por la Constitución Nacional, el Poder Legislativo definió que la ley n° 20.744 no alcance al empleo público. En su art. 2, inciso a, se lo excluye expresamente. Sólo es alcanzado cuando la norma o el convenio colectivo de trabajo lo afirma explícitamente⁶⁷. En el caso del Estado porteño, el Régimen de Contrato de Trabajo es utilizado para las contrataciones por locación de servicios y por algún ente descentralizado o empresa⁶⁸.

⁶⁷ De la Fuente, Horacio. «La privatización del empleo público.» La Ley, 2001.

⁶⁸ Zilli de Miranda, Marta. «El caso “Madorrán”: La Corte Suprema enmienda un fraude histórico a la garantía constitucional de la estabilidad del agente público.» Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, 2007: 41-81.

La Ley sobre Riesgos del Trabajo (n° 24.557) establece el Sistema de Riesgos del Trabajo en Argentina, con el objetivo de prevenir accidentes laborales y enfermedades profesionales, y de reparar los daños derivados de ellos. Esta ley es aplicable a los trabajadores en relación de dependencia del sector privado, a los empleados del sector público nacional, provincial y municipal. El sistema cubre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, brindando prestaciones en especie (asistencia médica, farmacológica y rehabilitación) y prestaciones dinerarias (indemnizaciones por incapacidad laboral temporaria o permanente, y pensiones por fallecimiento). El listado de enfermedades profesionales ha sido elaborado por un Comité Consultivo Permanente, integrado por representantes del gobierno, de la central sindical y de las cámaras empresariales, y aprobado por el decreto n° 658/1996. Durante la pandemia del COVID-19, la infección producida por el coronavirus SARS-CoV-2 fue “considerará presuntivamente una enfermedad de carácter profesional –no listada– en los términos del apartado 2 inciso b) del artículo 6° de la Ley N° 24.5572, mediante el decreto n° 367/2020.

Dentro de las leyes nacionales que alcanzan de forma directa el régimen laboral del empleo público porteño, otra relevante es la ley n° 24.241, que instituye el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Esta norma regula el régimen previsional que alcanza a todas las personas que trabajan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, luego de la transferencia de la caja previsional de la ex Municipalidad de Buenos Aires a la Administración Nacional de la Seguridad Social. Este traspaso fue producto del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (1993), el Convenio de Transferencia del Instituto Municipal de Previsión Social de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a la ANSES (1994), los decretos n° 1.807/1993 y 82/1994 y la Resolución ANSES n° 428/1099⁶⁹. Actualmente, quienes trabajan en el empleo público

⁶⁹ Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social. «Densidad de aportes al Sistema Previsional administrado por la ANSES, 1994–2024.» Seguridad Social en Perspectiva: documentos para repensar el Sistema Previsional Argentino, 2025.

en la Ciudad de Buenos Aires se pueden jubilar a los 60 (mujeres) o 65 años (varones), con más de 30 años de aportes previsionales realizados⁷⁰.

3.4. Con jerarquía local

A nivel de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Constitución local protege el trabajo en todas sus formas. En su art. 43, asegura al trabajador los derechos establecidos en la Constitución Nacional y se atiene a los convenios ratificados y considera las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. Además, garantiza un régimen de empleo público que asegura la estabilidad y capacitación de sus agentes, basado en la idoneidad funcional, y el derecho de negociación colectiva y procedimientos imparciales de solución de conflictos. También establece el cupo del 5% del personal para las personas con discapacidad.

En el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, existen varias normas que regulan el empleo público y establecen los derechos y obligaciones de su personal. En primer lugar, debemos recordar que las Ordenanzas n° 33.673 y 40.402 y las Acordadas 51/86 y 51/87 establecieron originalmente los escalafones del personal. En segundo lugar, en 1991, el decreto n° 3544 tomó como referencia estos instrumentos para integrar a los agentes en el Sistema Municipal de la Profesión Administrativa (SIMUPA), adecuando su clasificación mediante el proceso de reencasillamiento. Este decreto definió la estructura, el sistema escalafonario y los procedimientos específicos de selección y promoción interna del personal. Conformó un sistema escalafonado con seis niveles (A – F), cada uno de ellos dividido en varios grados, en función de la complejidad, responsabilidad y requerimientos de capacitación de las funciones desempeñadas.

En tercer lugar, en el año 2000, la Legislatura aprobó la ley n° 471, conocida como “Ley de Relaciones Laborales en la Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Esta norma regula las relaciones de empleo público en la administración pública, inclusive entes jurídicamente descentralizados, y sociedades

⁷⁰ Administración Nacional de la Seguridad Social. Relación de dependencia. 2025. <https://www.anses.gob.ar/jubilaciones-y-pensiones/regimenes-jubilatorios/jubilaciones-y-pensiones/relacion-de-dependencia> (último acceso: 18 de Abril de 2025).

estatales y el personal dependiente de las comunas⁷¹ y contempla su régimen de negociaciones colectivas de trabajo para los tres poderes⁷², que fue avalado por el Poder Judicial⁷³. Asimismo, la ley n° 471 establece un marco normativo integral que busca garantizar la transparencia, eficiencia y equidad en las relaciones laborales de los trabajadores del sector público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Distingue dos grandes universos de empleo: el régimen gerencial (cargos altos de gestión) y el escalafón general (que abarca los agrupamientos del SIMUPA). Se enfatiza el concurso público para el acceso al empleo, se establecen claros derechos y obligaciones de los trabajadores, se fija un sistema remuneratorio basado en la productividad y se regula un extenso régimen de licencias acorde a diversas situaciones personales y laborales. También reconoce el derecho a la negociación colectiva y a la libertad sindical.

En cuarto lugar, el decreto n° 986/2004 aprobó el escalafón general para el personal de planta permanente de la administración pública y creó la comisión de carrera del escalafón general. En quinto lugar, en 2010, avanzaron las negociaciones y, finalmente, se aprobó el Convenio Colectivo de Trabajo entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires (resolución n° 2778/MHGC/2010). Este convenio regula las condiciones de trabajo, salarios y otros beneficios para los empleados públicos de la ciudad. En sexto lugar, las negociaciones colectivas continuaron y, en 2014, se acordó un Nuevo Régimen Escalafonario y de Carrera Administrativa (aprobado por resolución n° 20-MHGC/14). Este nuevo régimen estableció un nuevo nomenclador de puestos en ocho agrupamientos: Atención al Ciudadano, Actividades Artísticas y Escenotécnicas, Emergencias, Servicios Generales y Mantenimiento, Actividades de Asistencia a la Salud y Apoyo Social, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Inspección

⁷¹ Consejo Federal de la Función Pública. El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino. Buenos Aires: Consejo Federal de la Función Pública, 2013, p. 75.

⁷² Cerda, Luis Francisco. *Empleo público. A 60 años del régimen constitucional de estabilidad*. Buenos Aires: Le Ley, 2020.

⁷³ *Barreiro, Marcela S. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*. AP 70020401 (Cámara de Apelaciones y Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 5 de Agosto de 2005).

y Verificación y Gestión Gubernamental. En 2018, la resolución n° 625-MEFGC/18 aprobó una nueva acta de negociación colectiva, en la que se concretó un reencasillamiento del personal perteneciente a los nuevos ocho agrupamientos.

La ley n° 471 no aplica al personal que presta servicios en la Legislatura y en el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 4). Sin embargo, habilita que se realicen convenios colectivos de trabajo (CCT) para quienes trabajan en la administración pública, en los entes descentralizados, sociedades estatales, docencia, salud, en el Poder Judicial y en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 84). Para el personal docente, rige el Estatuto del Docente (ordenanza n° 40.593) y para las relaciones de empleo público de los profesionales de la salud se aplica la ley n° 6.035. Quienes integran la Carrera de Enfermería y especialidades Técnico-Profesionales de la Salud están alcanzados por el convenio colectivo aprobado por resolución n° 1.970/2019. En 2016, cuando se produjo la transferencia de la policía del gobierno nacional al gobierno porteño, la ley n° 5.688/2016 también reguló las relaciones laborales con los integrantes de la actual Policía de la Ciudad⁷⁴.

En el Poder Legislativo rige un convenio colectivo de trabajo, aprobado por decreto n° 308/2004. Este convenio permitió regularizar, a través de concursos, la situación de cientos de personas empleadas de forma precaria hasta ese momento. También desarrolló el concepto de carrera administrativa, de igualdad de oportunidades y de trato y de condiciones y medio ambiente laboral. Fue producto de la negociación colectiva entre las autoridades de la Legislatura con las tres organizaciones gremiales: el Sindicato Único de Trabajadores y Empleados de la Ciudad de Buenos Aires, la Unión del Personal Civil de la Nación y la Asociación de Trabajadores del Estado⁷⁵.

En el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las relaciones de empleo público se regulan por dos normas. En el TSJ se encuentra vigente el "Reglamento del Tribunal Superior de Justicia", aprobado por Acordada n° 7/1998, en el que se

⁷⁴ Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Regímenes especiales de empleo público. 2025. <https://mepp.jefatura.gob.ar/componente2?provincia=CABA> (último acceso: 19 de Abril de 2025).

⁷⁵ Autón, Omar Alfredo. «La negociación colectiva en el sector público argentino: distintos regímenes legales.» XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahía: CLAD, 2009.

distinguen tres categorías: magistrados, funcionarios y empleados (art. 1º). Posteriormente, las Acordadas n° 2/2021, 3/2021, 4/2021, 5/2021, 22/2021, 27/2021, 35/2021 y 41/2021 establecieron las estructuras funcionales vigentes. En cambio, en el resto del Poder Judicial, rige el convenio colectivo aprobado según resolución n° 170/2014 del Consejo de la Magistratura. Éste alcanza a “todos los/las funcionarios/as y los/las empleados/as que estén en relación de dependencia con el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluido el Ministerio Público” (art. 3º).

En la siguiente tabla presentamos un resumen de la normativa laboral aplicable a cada uno de los poderes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tabla 2. Derecho laboral que alcanza al empleo público del Estado porteño.

Ejecutivo	Legislativo	Judicial
Constitución Nacional (artículo 14 bis) y los tratados internacionales de derechos humanos		
Convenios de la Organización Internacional del Trabajo		
Ley sobre Riesgos del Trabajo, Ley del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y Ley de Contrato de Trabajo		
Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires		
Ley n° 471 (habilita las negociaciones colectivas de trabajo)		
Ley n° 471, ordenanzas n° 33.673 y 40.402, Acordadas 51/86 y 51/87, decretos n° 3544/1991 y 986/2004 y resoluciones n° 2778/2010, 20/2014 y 625/2018. Docentes: ordenanza n° 40.593. Profesionales de la salud: ley n° 6035. Policía: ley n° 5.688	CCT aprobado por decreto de la Legislatura n° 308/2004	TSJ: Acordada 7/1998 Para el resto del Poder Judicial, CCT aprobado por resolución del Consejo de la Magistratura n° 170/2014

Fuente: elaboración propia.

Como revela la tabla 2, los derechos laborales de quienes trabajan en el Estado porteño cuentan con una protección amplia de sus derechos. El reconocimiento de derechos fundamentales en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional garantiza, al igual que en el sector privado, condiciones dignas, jornada limitada, y el acceso a descansos y vacaciones remuneradas. Al elevar el contenido de este precepto con los tratados internacionales (como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), el Estado porteño se alinea con estándares universales de trabajo decente y protección laboral. Es importante destacar que la propia ley n° 471 menciona y recupera las normas y estándares internacionales de los convenios de la OIT.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, encontramos múltiples normas y decretos que regulan diferentes aspectos del empleo público: desde la estructura escalafonaria y el sistema de carrera administrativa (SIMUPA) hasta la negociación colectiva y la regulación de condiciones específicas para sectores como el judicial, legislativo y docente. Sin embargo, el entramado normativo carece de una integración sistémica que permita una aplicación uniforme y coherente de los derechos laborales en todos los ámbitos del empleo público.

4. Reflexiones finales

En primer lugar, el artículo describe las características fundamentales del empleo público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, destacando su papel como garante de bienes y servicios esenciales y su encuadre en un modelo constitucional federado que goza de autonomía similar a la de una provincia. Se analiza la estructura institucional de los tres poderes del Estado porteño —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— y su organización jerárquica, señalando la coexistencia de diversos niveles administrativos centralizados y descentralizados. Esta configuración compleja sienta las bases para comprender cómo se aplican y, a veces, se fragmentan las normas laborales en cada ámbito de la administración pública.

En segundo término, se sintetiza el amplio entramado normativo que ampara a las y los trabajadores estatales bajo la pirámide de Kelsen: desde la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos, pasando por los convenios de la OIT, hasta las leyes nacionales (Régimen de Contrato de Trabajo, Riesgos del Trabajo, Sistema Previsional) y la Constitución y legislación locales (ley 471, decretos y convenios colectivos). Se enfatiza la distinción entre la “protección contra el despido arbitrario” y la “estabilidad del empleado público” como estándar jurídicamente diferenciador, así como la jerarquía superior de los convenios de la OIT y la necesaria articulación con las normas locales.

Finalmente, resulta imperioso impulsar una reforma integral que unifique y simplifique el conjunto normativo, derogando las disposiciones anacrónicas (como el congelamiento de vacantes), incorporando modalidades como el teletrabajo con garantías laborales completas, y fortaleciendo los órganos de fiscalización y rendición de cuentas en los tres poderes. Asimismo, es necesario revitalizar la negociación colectiva y promover espacios de diálogo tripartito que permitan adaptar la regulación a las transformaciones del mundo del trabajo, garantizando tanto la eficiencia del servicio público como la dignidad y los derechos de sus trabajadores.

Bibliografía

- ABAL MEDINA, J. M., y BONIFACIO, J. A. *Reformas y gobernabilidad: Experiencias Nacionales de modernización de la gestión pública*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2006.
- AUTÓN, O. A. «La negociación colectiva en el sector público argentino: distintos regímenes legales.» *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Salvador de Bahia: CLAD, 2009.
- AZZALI, J. «Derecho a la estabilidad del empleo público: régimen jurídico, jurisprudencia y alcances.» *Estudios sobre jurisprudencia*, 2024: 90-103.
- BAE NEGOCIOS. «Federico Sturzenegger celebró el despido de más de 42 mil empleados públicos.» *BAE Negocios*, 4 de Abril de 2025.
- BIDART CAMPOS, G. «La estabilidad del empleado público.» *El derecho*, 1993.

- BONIFACIO, José Alberto. «Función pública y capacidades estatales.» *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales* (Universidad de Palermo), 2009: 67-93.
- BROWN, W. *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books, 2015.
- BUENADER, E. «Algunas consideraciones sobre el empleo público y el derecho a la estabilidad (a propósito de un fallo de la Corte Suprema).» *El Derecho - Revista del Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, 2016: 269-574.
- CAO, H, y LEVY, M. «El rol de los órganos rectores en la Administración Pública Nacional Argentina.» *Revista Estudios de Políticas Públicas* 9, n° 2 (2023): 34-45.
- CASSAGNE, J. C. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2013.
- CERDA, L. F. «El empleo público argentino frente a su laborización. Implicancias de la incorporación de normas laborales en ámbitos de empleo público.» *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* 39, n° 459 (2016): 3-204.
- CERDA, L. F. *Empleo público. A 60 años del régimen constitucional de estabilidad*. Buenos Aires: Le Ley, 2020.
- CONSEJO FEDERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino*. Buenos Aires: Consejo Federal de la Función Pública, 2013.
- DARDOT, P. y LAVAL, C. *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Editorial Gedisa, 2013.
- DE LA FUENTE, H. «La privatización del empleo público.» *La Ley*, 2001.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE ASUNTOS PROVINCIALES. *Ocupación y gastos salariales provinciales*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, 2023.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. «Densidad de aportes al Sistema Previsional administrado por la ANSES, 1994-2024.» *Seguridad Social en Perspectiva: documentos para repensar el Sistema Previsional Argentino*, 2025.
- FALLETI, T. «Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada.» *Desarrollo Económico* 46, n° 183 (2006): 317-352.
- FERNÁNDEZ MADRID, J. C. *Ley de Contrato de Trabajo. Comentada y anotada*. Buenos Aires: La Ley-Thomson Reuters, 2018.

- GONZÁLEZ, J. M. «Milei dice que su plan económico no incluye despidos masivos ni eliminación de planes.» *La Política Online*, 22 de Junio de 2022.
- GORDILLO, A. *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*. Vol. 1. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017.
- GRIMSON, A. *Los paisajes emocionales de las ultraderechas masivas: ¿La gente vota contra sus intereses?* Guadalajara: Editorial Universidad de Guadalajara, 2024.
- HALLIBURTON, E. *Manual para el análisis, evaluación y reingeniería de procesos en la Administración pública*. Buenos Aires. Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública, 2006.
- HARVEY, D. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. República Argentina : Síntesis de resultados*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2025.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2024.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2025.
- KELSEN, H. *Teoría General de las Normas*. México: Trillas, 1994.
- KROTOSCHIN, E. *Manual de derecho del trabajo*. Buenos Aires: Depalma, 1987.
- LAVAL, C y DARDOT, P. *La pesadilla que no acaba nunca: el neoliberalismo contra la democracia*. Barcelona: Gedisa, 2017.
- LÓPEZ, A. y ZELLER, N. «Argentina: Evolución histórica del personal del Estado nacional (1960-2015).» *Cuadernos del INAP* (Instituto Nacional de la Administración Pública), nº 4 (2020).
- MARIENHOFF, M. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1982.
- MASSIMO, S. G. *Derecho administrativo*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.
- MINTZBERG, H. *La estructuración de las organizaciones*. Madrid: Ariel, 1995.

- MIRANDA HURTADO, G. «Instituciones y Perspectivas del Derecho Laboral Público.» *Derecho y sociedad*, n° 23 (2004): 61-75.
- NEGRETTO, G. «El papel de la Constitución en la nueva democracia argentina.» *Revista SAAP* 7, n° 2 (2013): 297-305.
- NIETO, K. «Políticas de capacitación para el empleo público provincial en el contexto federal.» *Estado Abierto* 7, n° 1 (2022): 51-96.
- OSZLAK, O. «Burocracia estatal: política y políticas públicas.» *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político* XI (2006): 1-30.
- OSZLAK, O. «El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina.» *Desarrollo económico* 42, n° 168 (2003): 519-543.
- PANDO, D. «Más y Mejor Estado: una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional.» *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 2020: 201-206.
- PERFIL. «El Gobierno confirmó que ya despidió a 41 mil empleados estatales en lo que va de la gestión de Javier Milei.» *Perfil*, 6 de Marzo de 2025.
- PUCCIARELLI, A. *Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: siglo XXI, 2011.
- RODRÍGUEZ, E. «Empleo público: los mitos que el gobierno de Milei usa para justificar el ajuste.» *El Destape*, 3 de Abril de 2024.
- SALAS, E. A, y SOLANO, M. *Profesionalización del empleo público*. Buenos Aires: CIPPEC, 2023.
- SANTOS, B. *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1998.
- SCHORR, M. «Desindustrialización y reestructuración regresiva en el largo ciclo neoliberal (1976-2001).» En *La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)*, de Marcelo Rougier, 263-313. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021.
- SECRETARIA DE GESTIÓN Y EMPLEO PÚBLICO. *Mito y realidad sobre el empleo público. Radiografía de un sector sobre el que se habla mucho y se sabe poco*. Buenos Aires: Secretaria de Gestión y Empleo Público, 2023.
- SECRETARÍA DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Situación y evolución del trabajo registrado. Abril de 2025*. Buenos Aires: Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2025.

- SEOANE, J. «Lo social y lo ambiental. De la dualidad moderna a la resignificación neoliberal.» En *Neoliberalismo [capitalismo] catastrófico : imágenes de la última ola neoliberal y las alternativas en Nuestra América*, de José Seoane, 5-28. Buenos Aires: Luxemburg, 2023.
- TEIJEIRO, M. *El federalismo fiscal*. Instituto de Ética y Política Económica, 2009.
- TREACY, G. F. «Federalismo y diálogo judicial en materia de derechos fundamentales.» En *Los usos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por los Superiores Tribunales de Justicia de Provincia y de la CABA*, de Nancy Cardinaux y Laura Clérico, 29-66. Buenos Aires: La Ley, 2025.
- VON HALDENWANG, C. «Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina.» *Revista EURE* 17, n° 50 (1990): 61-77.
- ZILLI DE MIRANDA, M. «El caso “Madorrán”: La Corte Suprema enmienda un fraude histórico a la garantía constitucional de la estabilidad del agente público.» *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, 2007: 41-81..

Recursos electrónicos

- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. *Relación de dependencia*. 2025. <https://www.anses.gob.ar/jubilaciones-y-pensiones/regimenes-jubilatorios/jubilaciones-y-pensiones/relacion-de-dependencia> (último acceso: 18 de Abril de 2025).
- GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. *Jorge Macri reduce la estructura del Gobierno porteño y ahorra más de 13 mil millones de pesos*. 13 de Abril de 2025. <https://buenosaires.gob.ar/noticias/jorge-macri-reduce-la-estructura-del-gobierno-porteno-y-ahorra-mas-de-13-mil-millones-de>.
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACIÓN. *Regímenes especiales de empleo público*. 2025. <https://mepp.jefatura.gob.ar/componente2?provincia=CABA> (último acceso: 19 de Abril de 2025).
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Ratificaciones de Argentina*. 25 de Abril de 2025.

Sergio Hernán Blogna Tistuzza

Derecho laboral del empleo público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:11200:O::NO::P11200_COUNTRY_ID:102536.

Cómo citar: Blogna Tistuzza, S. H. (2025). Derecho laboral del empleo público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista Jurídica Del Trabajo*, 6(17), 183–212.



Esta obra está bajo una licencia internacional [Creative Commons Atribución 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

CONFERENCIAS / EXPOSICIONES

Ativismo judicial e análise econômica do direito

Judicial activism and economic analysis of law

Fecha de envío: 14/10/2025

Tercio Sampaio Ferraz Junior

Universidade de São Paulo

tercio@sampaioferraz.com.br

RESUMEN: Palestra proferida pelo Professor Tércio Sampaio Ferraz Júnior em 1º de outubro de 2024, no âmbito do XV Congresso Internacional de Direito e Processo do Trabalho da Academia Brasileira de Direito do Trabalho e da IX Conferência Ibero-Americana de Direito do Trabalho da Academia Ibero-Americana de Direito do Trabalho e Seguridade Social.

PALABRAS CLAVE: ativismo judicial, análise econômica do direito, interpretação, equivalências argumentativas

ABSTRACT: Lecture given by Professor Tércio Sampaio Ferraz Júnior on October 1, 2024, within the framework of the XV International Congress of Labor Law and Process of the Brazilian Academy of Labor Law and the IX Ibero-American Conference on Labor Law of the Ibero-American Academy of Labor Law and Social Security.

KEYWORDS: judicial activism, economic analysis of law, interpretation, argumentative equivalences

A relação entre *ATIVISMO JUDICIAL E ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO* por seu enunciado traz um foco problemático: põe ou tende a pôr em xeque a tripartição dos poderes.

Para entender essa equação, entender em que sentido o ativismo abala a tripartição dos poderes, parece-me conveniente uma abordagem preliminar a partir do senso comum jurídico mais tradicional.

Um ponto de partida está no modo como a tradição costuma entender a tripartição dos poderes.

Na perspectiva tradicional do que seja o sistema jurisdicional, nos quadros do que se costuma entender por estado de direito democrático, entende-se que, por meio de processos decisórios, procura-se agregar, aos valores socialmente relevantes, fórmulas sintéticas – o que se chama de *jurisprudência* –, as quais substituem as permanentes incertezas geradas por conflitos (sociais, econômicos, políticos, morais), por um consenso fictício: *fictício* porque construído por meio e ao longo de um procedimento formalmente rígido, institucionalizado, isto é, *acreditado* como a instância legítima para solução de conflitos¹.

Ou seja, o desenvolvimento do direito processual – no século XIX – como meio hegemônico para a solução de conflitos foi a marca forte da estrutura política desde o advento do princípio da tripartição dos poderes no constitucionalismo moderno. E numa extensão tal que, sem essa hegemonia, sem esse consenso gerado pela condução dos conflitos mediante procedimentos jurisdicionais, presumir-se-ia que os sistemas sociais complexos funcionariam mal e, no limite, acabariam por produzir desagregação.

E para que sistemas sociais complexos funcionassem, se acrescentou ao princípio da tripartição dos poderes, ao eixo político que reparte e conecta a legislação (Poder Legislativo) à execução (Poder Executivo) e remete ao julgamento (Poder Judiciário), um eixo paradigmático, o eixo da interpretação.

¹ Niklas Luhmann: *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied, 1969.

Trata-se do mecanismo da *interpretância* entendido como interpretação da interpretação, uma espécie de mecanismo secundário, mas indispensável a serviço do regime de *check and balance*.

Explico: interpretação, em senso lato, refere-se a qualquer compreensão de qualquer objeto do intercâmbio comunicativo no cotidiano da comunicação social; aí interpretação e compreensão convergem. Pode referir-se também a uma atribuição de significado a um signo de determinada língua conforme suas regras de uso; é o caso da interpretação quando se faz uma tradução. Em um estrito senso, é a atribuição de um significado a um signo linguístico em caso de ser duvidoso em uma situação comunicativa; é caso de pedido de explicação diante de um sentido problemático.

É nesse último significado que interpretar mostra, claramente, ter por objeto não meramente um pensamento emanado em uma fala (linguagem), mas o sentido que ele expressa e que remete a um outro ato interpretativo. Isto é, afirma-se na linguagem a existência de dois atos doadores de sentido: um de quem fala, outro de quem procura entender: interpretar é interpretar outra interpretação.

Nesses termos, a interpretação é um *continuum* redundante, uma espécie de significante que se recarrega e se reproduz continuamente, pois ela se estende ao infinito sem que nada se encontre para interpretar que não seja uma outra interpretação. Isto é, tudo é interpretável, inclusive o que é interpretar.

Por isso, como condição da comunicação, costuma-se submeter a interpretação a um ponto final em que ela não restitui um novo significado interpretável a uma nova interpretação, um significado que cesse de fornecer outro significado. Porém, como essa condição é precária – sempre haverá um outro ponto de vista –, para que possa haver uma interpretação definitiva, é preciso que ao menos um ato doador de sentido prevaleça: mas como reconhecê-lo e fundá-lo?

É essa conjuntura social que, em termos institucionais, conduz o direito à chamada interpretação autêntica.

Na tripartição, temos o Legislador e a legislação como posituação normativa de um sentido que um outro, o Executivo, interpreta e trabalha. Afirma-se, portanto, a existência de dois atos doadores de sentido: um que se positiva mediante a legislação e outro que, para sua efetivação, procura interpretá-lo. Mas como a

interpretação é um *continuum* redundante, na prática jurídica, o aforismo *não há lei sem interpretação* mostra a relevância do eixo paradigmático, o eixo da interpretância, da interpretação da interpretação. Na presunção de que o uso da língua natural pelo Legislador coloca o intérprete diante de ambiguidades e vaguezas inerentes às palavras, posto que a língua se constrói mediante metáforas que vão multiplicando os significados, assinala-se aí o papel do Judiciário e nele o de uma Corte Suprema: o de contornar o sério problema do *continuum* interpretativo, opondo-lhe um fim.

Porém, para pôr um fim mediante decisão é preciso interpretar. Na tradição do senso comum jurídico, aquela tradição que vem do século XIX, aí aparece o papel realizado pela doutrina, como mediadora entre a legislação e a jurisprudência.

No Brasil, o Barão de Ramalho, reportando-se a Savigny (*a interpretação não é mais do que a reconstrução do pensamento do legislador*)², propunha: “no direito se usa de termos que têm vulgarmente significação muito diversa da jurídica”. Afinal, o “legislador escreve a linguagem do jurisconsulto e este fala a do direito; para se conhecer, pois, o pensamento do legislador, é preciso que o intérprete conheça já a linguagem do direito, e como cada país tem leis especiais, por isso a linguagem do legislador não pode ser bem entendida senão por quem conhecer a linguagem em que ele fala” (1984/p. 98).

Esse texto põe em relevo o paradigma da interpretância mediante a doutrina: interpretar é capacitar-se para apontar o alcance do direito em vista de possíveis conflitos concretos (interpretação estrita, extensiva, restritiva, analógica). O que o jurista-doutrinador faz, é tornar possíveis conflitos concretos objeto doutrinário, isto é, definidos em termos jurídicos, em termos de significados juridicamente reconhecíveis. Esse trabalho da doutrina, que fazia parte de um quadro cultural mais amplo, sintetizado nos quadros do Estado de Direito sob o viés do liberalismo, punha relevo na força da fonte legislada, que adquiria uma centralidade capaz de produzir um saber que gravitava em torno da legislação (vontade do povo, soberania popular). Mas, numa linha que sublinha essa presença forte do direito legislado e codificado, uma espécie de legolatria, a subsunção, com todas as suas variantes (método

² Cinco lições de hermenêutica jurídica, 1872/ Saraiva, São Paulo, 1984.

teleológico, histórico, valorativo etc.), viria a ocupar um lugar referencial relevante no esquema *legislação/doutrina/jurisdição*.

Pois bem, hoje, a sensação é de uma crise desse paradigma.

Os problemas da identificação do direito e da sua interpretação passam a gravitar em torno das justificações da própria decisão jurisdicional, que são transformados em dados preceptivos ao lado de outros (dos legislativos e até com vantagem sobre eles). E um sintoma disso é a assimilação da hermenêutica jurídica pela teoria da argumentação.

Nessa nova perspectiva, a subsunção é, aos poucos, sobrepujada pela ponderação de princípios, pois os juízes não aplicam apenas a legislação, mas fazem constantes referências aos princípios jurídicos. Antes, os princípios eram invocados para integrar o direito apenas nos casos de lacunas (nesse sentido deles fala a Lei de Introdução). Agora, o juiz tem uma liberdade muito maior para reconstruir e até construir o direito, que antes era assumido como um dado codificado. Não se interpreta conforme a lei, mas apesar da lei.

Mesmo porque o rol de princípios admitidos não se limita a princípios expressos ou pressupostos na legislação, mas são “descobertos” (inventados) a partir das exigências decisórias. Não que isso não ocorresse no passado por força de extrapolações doutrinárias na interpretação do material contido no ordenamento. À diferença disso, agora essa tarefa cabe à jurisprudência como suporte direto do sentido da legislação na decisão do caso concreto.

Desse modo, em consequência, a tensão interpretativa se desloca do esquema *legislação/doutrina/jurisdição* para *legislação/jurisdição/doutrina* e, no limite, até para *jurisdição/legislação/doutrina*. Ou seja, passamos da centralidade da lei para a centralidade da jurisdição.

Temos então uma crise da lei e da legalidade, do modelo do direito dos códigos, uma desconfiança de que mediante a lei (a velha *legolatria*) problemas sociais possam ser resolvidos.

Com isso, como a justificação da decisão jurisprudencial ganha uma importância inédita, isto é, como os problemas da identificação do direito e da sua interpretação passam a gravitar em torno das justificações da decisão, que são transformados em dados preceptivos, com vantagem sobre os dados legislativos, surge uma teoria

principialista e argumentativa, de clara matriz anglo-saxônica. Para essa concepção, os direitos codificados são regras submetidas a princípios e, por isso, objeto de ponderação e não de subsunção. Na subsunção são os fatos, tal como ocorridos, é que contam. Na ponderação, é a efetividade, os efeitos consequentes, o modo de entendimento adequado aos interesses sociais, políticos e econômicos, que contam, o que os operadores do direito acabam por repetir e seguir por sua força persuasiva. Ponderação de princípios é uma técnica que, na verdade, esconde uma tensão (Frederick Schauer³). As prescrições normativas (regras) teriam por base generalizações (princípios) acerca de seus efeitos positivos (um bem) ou negativos (um mal), tendo em vista aquilo que a conduta regulada, categoricamente ou sob determinada condição, pode causar.

Tensões aparecem então entre a regra e sua justificação. Da tensão entre a regra e a justificação resulta a ponderação de princípios, caso em que a regra se mostra *sub-inclusiva* com relação a sua justificação (seu *telos* principiológico), exigindo a inclusão de casos para os quais o princípio autoriza alcançar um objetivo desejado. Não se trata de *ponderação entre princípios*, mas *adoção* de um princípio para a criação de regra nova. Na palavra de Lenio Streck, passamos da *proibição de excesso* (Übermassverbot) à *proibição de deficiência* (Untermassverbot)⁴.

Nessa nova situação, o Poder Judiciário, diante da tensão entre a tomada de decisão (lícito/ilícito, constitucional/inconstitucional) e a pressão das questões sociais, políticas e econômicas, quando um tribunal, em casos expressos e delimitados, declara a licitude ou ilicitude de uma conduta, ou uma Corte Suprema, em última instância, a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de uma lei, deixa de levar em conta, primariamente, o sentido legislativo da norma submetida a controle, para adotar um sentido que leva em conta padrões genéricos do seu contexto social: é o sopesamento entre as exigências de fixação de um sentido jurídico e a imposição decorrente de efeitos sociais.

³ *Playing by the Rules: A Philosophical Examination of Rule Based Decision-Making in Law and in Life*, Clarendon Press, Oxford, 1991.

⁴ Em Neoconstitucionalismo: ontem, os códigos; hoje, as constituições, *Revista de Hermenêutica Jurídica*, Porto Alegre: IHJ, n. 2, 2004.

Esse sopesamento, hoje, é uma prática política confiada aos juízes, que conduz, no limite, aos efeitos desintegradores da *[ultra]politização do direito* e da *[ultra]judicialização da política*. O que se observa, então, é que o próprio exercício da jurisdição, antes neutralizado politicamente pelo princípio da tripartição dos poderes, ganha ostensivos contornos políticos, mediante os quais a exigência de prognósticos na tomada de decisão torna o *veredicto* (antes um *veritas dicere*) um *prognóstico*, uma antecipação política dos efeitos políticos, sociais, econômicos.

O que, simultaneamente, culmina numa espécie de desorientação na dogmática ao encarar a extrapolação interpretativa da competência normativa de um tribunal, a ele conferida nos limites da Constituição: os procedimentos de interpretação na aplicação de princípios constitucionais, que pressupõem que o aplicador esteja autorizado a articular e qualificar o interesse público posto como um objetivo pelo preceito constitucional, agora parecem reforçar uma certa discricionariedade significativa, às vezes, de cunho individual e personalista.

Essa discricionariedade implica que os preceitos constitucionais passem a estar submetidos a uma fragmentação, donde, então, o chamado *consequencialismo jurídico*, a justificar o ativismo judicial mediante uma reinterpretação de instrumentos jurídicos.

Desse ângulo, o que ocorre é que, como se supõe que a fixação de objetivos traduz valores que, no entanto, por si sós não permitem a percepção de diretrizes vinculantes, deve caber ao aplicador/intérprete direcionar a configuração da ordem social desejada, como critério a partir do qual se dará a realização de projetos políticos que se definem com base em casos relevantes.

Nesse caso, o raciocínio passa a lidar com a produção normativa (leis, regras, regulamentações, políticas estatais), em termos de realização legítima do ordenamento. O que implica o controle da juridicidade, não na perspectiva de um dado temporalmente passado, mas de uma abertura para o futuro.

O controle assume, assim, o objetivo de determinar o *sentido* vinculante da *normatividade* numa perspectiva de inovação, capaz de dar conta não só nem tanto do que sucedeu, mas do que possa suceder. Por isso, diante do ato e da omissão em face das prescrições políticas de Estado, em lugar da presunção de uma ordem

normativa, o que agora se exige é uma espécie de capacidade de lidar com sua repercussão futura. A jurisdição torna-se gestão.

Com isso, num claro “deslizamento” do mundo codificado para o mundo das tomadas de decisões, a questão deixa de ser, propriamente, a possibilidade de uma interpretação juridicamente correta ou objetivamente válida para tornar-se uma busca de qual interpretação estaria melhor ou suficientemente bem justificada diante das exigências de legitimação de consequências futuras dos casos a decidir: as decisões parecem adquirir uma forma complexa de organização conforme um modelo que propicia decisões a partir de *standards* que elas mesmas produzem. Ou seja, um modelo de controle nem escatológico nem mesmo em rede, mas nômade, pois capaz de produzir diferenças assistemáticas e inesperadas, dividindo e abrindo, sendo possível diferenciar e sintetizar ao mesmo tempo.

Segue daí o aparecimento de formas (alternativas) na condução da jurisdição, orientada mais fortemente pela mudança do que pela manutenção, e que desemboca numa espécie de “learning by monitoring”, uma práxis que se deixa observar, por exemplo, na concessão de liminares pelo Supremo, cujos conflitos, mediante juízos *ad hoc*, permanecem em suspense ao longo do tempo. Onde, por consequência, uma sutil mudança no sentido da própria competência jurisdicional do STF: em lugar de um poder para decidir ela aparece como uma decisão por poder (não um *decido porque posso*, mas um *posso porque decido*). O que registra, afinal, uma competência, que, ao possibilitar a abertura para o novo, constitui, na verdade, uma abertura para o desconhecido.

Ou seja, parte-se de conhecimentos fragmentários ou de conjuntos preceptivos regionalizados, entendidos como alternativas para problemas para os quais se buscam decisões sem compromissos holísticos. Isto é, uma decisão *possível entre outras*, mas dotada de relevância maior para um *projeto concretamente identificado*. E aqui entra o papel da análise econômica do direito.

A incidência de normas sobre fenômenos ou relações da economia sempre suscitou problemas de interpretação. Tradicionalmente, a relevância do fato econômico no direito admite algumas versões. Uma primeira entende que, diante do fato econômico, o direito fornece “conteúdos conceituais”, devendo a interpretação conformar-se a eles. Uma segunda versão entende o direito como uma espécie de

“corretivo geral”: o direito dá o “núcleo conceitual”, permitindo uma ampliação para situações econômicas próximas. Uma terceira, que as situações econômicas entram no direito por força da interpretação teleológica: de caso para caso, o intérprete deve buscar o conteúdo de um dado econômico que uma lei acolhe como seu fim.

Hoje, desafiada por uma “cultura do consequencialismo”, surge uma cultura de superfície, na qual “momentos de intensidade” agrupam-se e enfileiram-se, reforçando a terceira versão, mas com uma exigência de maior proximidade com uma realidade prospectiva; e que começa a exigir o desenvolvimento continuado de pesquisas baseadas em modelos econômicos apoiados juridicamente muito mais do que modelos jurídicos apoiados economicamente.

Ou seja, ao invés de interpretação jurídica dos fundamentos econômicos, interpretação econômica dos fundamentos jurídicos. O que traduz uma escolha, nem sempre manifesta, entre fazer aquilo que é correto e aquilo que atende a uma finalidade, conflito que se expressa na distinção entre teorias deontológicas e teleológicas da decisão.

As teorias deontológicas correspondem a um ideal de vida humana consistente em agir corretamente segundo as regras e princípios, no que as ideias de dever e correção são os temas centrais. Em termos de controle da constitucionalidade, por exemplo, a dicotomia constitucional/inconstitucional. As teorias teleológicas correspondem ao ideal de vida humana, consistente na tentativa de satisfação de determinados fins considerados bons, em que a ideia de *função* constitui o tema central. No controle da constitucionalidade, a introdução na dicotomia de novas alternativas como inconstitucionalidade *ex nunc*, interpretação conforme e até desprezo da literalidade em favor de uma finalidade maior (caso da imunidade religiosa: art. 150, VI, “b” – templos: o texto fala em “impostos”, mas o STF entende que a proteção deve se estender a nenhum “tributo”, inclusive taxas, se estas recaírem sobre a atividade essencial, num exemplo de ativismo finalístico contra a letra constitucional e legal).

Como, porém, decisões dessa natureza implicam escolhas que não têm a garantia de ser sempre bem sucedidas como guia de orientação, o papel exercido pela análise econômica leva ao risco de que, ao tomar-se o dado econômico como argumento fundante da decisão, não se o usa para aumentar uma certeza (no sentido de

generalidade correta), mas, ao aumentar a variedade de pontos de vista surgidos dos casos a decidir, para legitimar novas e novas ponderações, tendo em vista novas e novas consequências (no sentido funcional de produzir um efeito aceitável).

Em termos e argumentação é o que se percebe com o uso de princípios, agora assumidos como capazes de justificar uma decisão legitimadora de possíveis consequências futuras. Desse modo, decisões deixam de constituir um núcleo duro, pois ganham uma qualidade de tentativa, visto que não fecham nem concluem, criando, por isso mesmo, a possibilidade de tomar decisões em uma amplitude muito maior que decisões em bases fechadas. Eles deixam, assim, de servir como um *fundamento pressuposto* de unidade do sistema normativo, para abrir-se a um jogo de *equivalências argumentativas*.

Mas, desse modo, uma enorme contingência é gerada, com reflexos na certeza e na segurança jurídicas.

Curiosamente, contudo, vale observar que, na prática jurisprudencial, essa contingência não parece incomodar, pois, uma hierarquia dotada de unidade principiológica soa antes como improdutiva e ineficiente para a realização do projeto jurisdicional. Como a análise econômica ganha peso legitimador, as decisões, mesmo que fragmentárias, alinham-se com um compromisso: a efetivação realizadora das consequências legais. O ponto principal de referência, para essa espécie de conexão, é a adequação de normas jurídicas a interesses e ideias, aceitos e estabilizados no interior de uma dada sociedade.

Com isso, porém, na medida em que decisão jurisdicional sempre foi decisão sobre um fato no passado, com base num diagnóstico, e economia, decisão gestora, com base num prognóstico para o futuro, conduz-se o raciocínio a certa confusão sistêmica entre direito e análise econômica. Enquanto para um sistema jurídico tradicional a legislação é um estatuto prevalecente, para efeitos de uma interpretação consequencialista ela é um instrumento político, no sentido de políticas econômicas instrumentais (aquilo que muda o estado das coisas) ainda que apenas políticas simbólicas (que não mudam o estado das coisas).

Em conclusão.

De um lado, todas essas transformações mostram, hoje, no plano da instância constitucional, uma espécie de migração do poder constituinte para o poder

derivado: o poder constituinte derivado passa a se identificar o *demos* nacional – o povo –, mas com processos decisórios fragmentados, concentrados ou incidentais, ainda que fundados na presunção de uma generalidade racional.

O que conduz parte da doutrina contemporânea a apontar, de um lado, uma espécie de mutação informal da Constituição, mediante o reconhecimento do papel maior da Corte constitucional, inclusive no próprio campo do controle de constitucionalidade, como uma transformação na rígida separação de poderes⁵.

De outro lado, porém, fica claro que não existe mais nenhuma dinâmica constitucional abrangente, que abarque toda a sociedade nacional, pois estamos diante de processos extremamente heterogêneos, ora mediante decisões ostensivamente legiferantes da Corte Suprema, ora mediante um jogo de afirmação/reafirmação, em que o Legislativo busca constitucionalizar o que foi declarado inconstitucional ou legalizar o que foi considerado ilegal, ora dispersando-se numa multiplicidade de agentes potenciais, de energias e forças sociais.

Diante disso, o desafio é captar a forma como os raciocínios jurídicos estão se formando hoje, ver como eles se formam e como podem ser capturados doutrinariamente, mas não como exceções – em face do sistema tradicional –, mas como algo com características próprias que tendem a prevalecer.

Ou seja, dada essa prevalência, talvez seja necessário repensar, na medida em que a análise econômica tende a ampliar o seu papel na decisão jurídica, a adequação de implicações econômicas em procedimentos jurisdicionais que, por voltar-se para o futuro, não são controláveis rigorosamente, o que exige lidar com questões jurídicas como problemas de previsão de efeitos (prognósticos) e decisões como instrumento para uma finalidade prospectiva (gestão).

Bibliografía

BARROSO, M. L. R. Neoconstitucionalismo: ontem, os códigos; hoje, as constituições, *Revista de Hermenêutica Jurídica*, Porto Alegre: IHJ, n. 2, 2004.

DE RAMALHO, B. Cinco lições de hermenêutica jurídica, 1872/ Saraiva, São Paulo, 1984.

⁵ Cf, por todos, Gilmar Mendes, *O papel do Senado Federal no controle da constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional*, em *Revista de Informação Legislativa*, 162, 2004.

LUHMANN, N. *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied, 1969.

MENDES, G. *O papel do Senado Federal no controle da constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional*, em *Revista de Informação Legislativa*, 162, 2004.

SCHAUER, F. *Playing by the Rules: A Philosophical Examination of Rule Based Decision-Making in Law and in Life*, Clarendon Press, Oxford, 1991.

Cómo citar: Ferraz Junior, T. S. (2025). Ativismo judicial e análise econômica do direito. *Revista Jurídica Del Trabajo*, 6(17), 213–224.



Esta obra está bajo una licencia internacional [Creative Commons Atribución 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

DEBATE

La urgencia de reconfigurar la identidad sindical: más allá del Taylorismo digital

The urgency of reconfiguring union identity: beyond digital Taylorism

Federico Rosenbaum Carli

Universidad Católica del Uruguay

federico.rosenbaum@ucu.edu.uy

El advenimiento de la cuarta revolución industrial y la consecuente transformación digital plantean un panorama incierto que impacta en el mundo del trabajo. Esta nueva era, marcada por la expansión de la inteligencia artificial (IA), el *big data* y la gestión algorítmica, potencia y profundiza problemas preexistentes como la desigualdad, la informalidad y la necesidad de una protección social más amplia. En este contexto de profunda disrupción, la relevancia y la supervivencia de las organizaciones sindicales se ponen en entredicho, lo que hace imperioso analizar el futuro de su rol.

El texto de Jorge Rosenbaum Rimolo, titulado “Retos para el sindicalismo ante las transformaciones tecnológicas y los paradigmas digitales”, aborda precisamente esta encrucijada y propone un camino de revitalización para el movimiento sindical. El análisis se estructura en torno a una necesidad fundamental: el sindicalismo debe pasar de una postura de rechazo y reacción a una de proactividad. Esta transformación no solo implica reconocer la innovación, sino anticiparse a ella, comprender sus riesgos y oportunidades, y participar activamente en el diseño e

implementación de la tecnología en el ámbito laboral, transformando al sindicato en un potencial “laboratorio de innovación social”.

En este sentido, el autor subraya el imperativo ético y jurídico de exigir una regulación de la IA y la gestión algorítmica. Dado que la IA se compone de decisiones empresariales que afectan directamente las condiciones de trabajo, es esencial demandar transparencia, la auditoría de los algoritmos y la suscripción de acuerdos sobre su uso. Esta exigencia va de la mano con la elaboración de un “plan humano” que garantice la formación y reubicación de los trabajadores desplazados, buscando contrarrestar el fenómeno de la “uberización” que tiende a diluir la responsabilidad empresarial. De hecho, en el centro subyace la idea de que el algoritmo, por sí solo, no debe ser quien defina o decida aquellos casos donde se encuentre involucrada la afectación de los derechos laborales¹.

A lo anterior, se suma el diagnóstico de una crisis del unionismo y la solidaridad. La digitalización introduce un nuevo modelo de control laboral (alejado de la figura del supervisor presencial y ejercido mediante diversos instrumentos, como por ejemplo, cámaras, geolocalización o *softwares* de seguimiento) y consolida fenómenos como la descentralización empresarial y la “fuga” del derecho laboral hacia figuras contractuales ajenas al contrato de trabajo. Esta realidad fragmenta los cimientos estructurales de la libertad sindical, socavando la capacidad de los trabajadores de agruparse y actuar colectivamente².

Por ello, la reconfiguración de la dimensión colectiva en el mundo digital debe ser doble. Por un lado, la negociación colectiva se configura como la herramienta esencial para crear normas autónomas y flexibles, incluyendo la nueva temática de la negociación algorítmica. Esto busca asegurar la transparencia y equidad en el uso de algoritmos que deciden la asignación de tareas o la evaluación del rendimiento. Por otro lado, la adaptación pasa por la innovación en la acción y organización sindical. Se impone el uso de plataformas digitales y redes sociales para la comunicación y

¹ Gorelli, J. “Algoritmos y transparencia: ¿pueden mentir los números? Los derechos de información”, *Trabajo y Derecho*, núm. 86, Wolters Kluwer, España, 2022.

² Rosenbaum Carli, F., “Hacia una reconfiguración de la dimensión colectiva en un mundo del trabajo digital”, Noticias CIELO N° 8, 2024. Disponible en: https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2024/08/rosenbaum_noticias_cielo_n8_2024.pdf.

difusión en tiempo real , la realización de asambleas virtuales para fomentar una mayor participación de los trabajadores dispersos, y la exploración de nuevas formas de acción colectiva como la litigación contra el algoritmo.

Finalmente, el desafío organizativo y de acción se vincula con la necesidad de expandir el rol sindical más allá de los sectores tradicionales. El sindicalismo debe convertirse en defensor de los derechos de los trabajadores en tanto ciudadanos, promoviendo el principio protector para todo ser humano que trabaja, y enfocándose en la defensa de los derechos fundamentales, la protección social universal y la lucha contra la desigualdad.

Este nuevo modelo de acción está guiado por el principio central del Derecho del Trabajo: evitar que el ser humano sea tratado igual que las cosas, desmitificando el determinismo y la supuesta neutralidad tecnológica.

El debate propuesto por Rosenbaum Rimolo no busca cuestionar la necesidad del sindicato, sino el modelo de sindicato que se requiere para el siglo XXI.

El desafío final es monumental: ¿puede la adaptación digital y el giro proactivo del sindicalismo no solo defender los derechos laborales tradicionales, sino también reconfigurar las estructuras de poder de la nueva economía, asegurando que el avance tecnológico sea un vehículo para el trabajo decente y la justicia social global?

Federico Rosenbaum Carli

Coordinador del tema de debate del N° 17

Federico Rosenbaum Carli

La urgencia de reconfigurar la identidad sindical: más allá del Taylorismo digital

Cómo citar: Rosenbaum Carli, F. (2025). La urgencia de reconfigurar la identidad sindical: más allá del Taylorismo digital. *Revista Jurídica Del Trabajo*, 6(17), 225-228.



Esta obra está bajo una licencia internacional [Creative Commons Atribución 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

DEBATE

Retos para el sindicalismo ante las transformaciones tecnológicas y los paradigmas digitales

Challenges for trade unionism in the face of technological transformations and digital paradigms

Fecha de envío: 19/11/2025 – Fecha de aceptación: 30/11/2025

Jorge Rosenbaum Rimolo

Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

jrosen@adinet.com.uy

RESUMEN: El documento aborda los desafíos cruciales que enfrenta el sindicalismo ante la transformación digital y la cuarta revolución industrial. El ingreso al siglo XXI marca el tránsito de una era con cambios profundos que impactan el mundo del trabajo generando incertidumbres y exacerbando problemas como la desigualdad, la informalidad y la necesidad de una protección social más amplia. Los sindicatos deben sumir las nuevas realidades para seguir cumpliendo un rol clave en la sociedad. No se trata de preguntarnos los sindicatos son necesarios, sino qué tipo de sindicato hace falta. Por tanto, se torna necesario encarar procesos de renovación o, como lo sugiere la OIT, de revitalización de las organizaciones sindicales. El análisis propone un cambio de enfoque, donde el sindicalismo debe pasar de la reacción a la proactividad. Esto implica anticiparse a las innovaciones, participar activamente en la

Retos para el sindicalismo ante las transformaciones tecnológicas y los paradigmas digitales

configuración del cambio tecnológico y elaborar propuestas estratégicas. Se subraya la necesidad de una regulación de la IA y la gestión algorítmica como un imperativo ético y jurídico, exigiendo transparencia, auditoría y acuerdos sobre el uso de algoritmos. La negociación colectiva se proyecta como el instrumento esencial para adaptar el Derecho del trabajo, permitiendo generar normas que regulen la digitalización, la privacidad y la gestión de datos. Asimismo, el sindicalismo debe redefinir su rol más allá de la fábrica, convirtiéndose en defensor de los derechos de los trabajadores como ciudadanos y promotor del bien común y la justicia social. Esto requiere adaptar su organización a la fragmentación del trabajo (outsourcing, plataformas, teletrabajo) y utilizar la tecnología a su favor para impulsar un sindicalismo digital, como mecanismo democratizador, que incremente la afiliación, la participación y la transparencia interna.

PALABRAS CLAVE: transformación digital, sindicalismo, inteligencia artificial, negociación colectiva, sindicato digital

ABSTRACT: The document addresses the crucial challenges facing trade unionism in the face of digital transformation and the fourth industrial revolution. The entry into the twenty-first century marks the transition to an era with profound changes that impact the world of work, generating uncertainties and exacerbating problems such as inequality, informality and the need for broader social protection. Unions must embrace the new realities to continue playing a key role in society. It is not a question of asking ourselves what unions are necessary, but what kind of union is needed. It is therefore necessary to undertake processes of renewal or, as the ILO suggests, of revitalization of trade union organizations. The analysis proposes a change of approach, where unionism must move from reaction to proactivity. This involves anticipating innovations, actively participating in shaping technological change, and developing strategic proposals. The need for regulation of AI and algorithmic management as an ethical and legal imperative is underlined, requiring transparency, auditing and agreements on the use of algorithms. Collective bargaining is projected as the essential instrument for adapting labour law, allowing the generation of rules that regulate digitalisation, privacy and data management. Likewise, trade unionism must redefine its role beyond

the factory, becoming a defender of the rights of workers as citizens and promoter of the common good and social justice. This requires adapting their organisation to the fragmentation of work (outsourcing, platforms, teleworking) and using technology to their advantage to promote digital unionism, as a democratising mechanism, which increases membership, participation and internal transparency.

KEYWORDS: digital transformation, trade unionism, artificial intelligence, collective bargaining, digital union

1. Introducción: el tránsito de una era

El advenimiento del siglo XXI representa, en cierta forma, el tránsito de una era, en la que numerosas transformaciones signan diferentes realidades políticas, económicas, tecnológicas, sociales, culturales y jurídicas.¹

La emergencia de nuevas tecnologías y la aplicación de innovaciones para la creación de bienes y servicios (así como la creación de valor), han acompañado las realidades del mundo del trabajo a lo largo de su historia, representando procesos permanentes de transformación estructural.

Entre ellas, las sucesivas revoluciones industriales que, a través de la incorporación de invenciones y cambios en los procesos productivos, indefectiblemente impactaron en el mercado de trabajo, eliminando, sustituyendo o modificando tareas con pérdida de puestos de trabajo, al tiempo de generar demandas de nuevos empleos con requerimientos, especializaciones y calificaciones distintas en muchas laborales prestadas por las personas.² Por lo tanto, como lo hemos expuesto en

¹ Jaqueline Pels señala con acierto que "... comprender que todos los elementos que Zygmunt Bauman brillantemente sintetizó en la expresión "sociedad líquida" y que pueden parecer negativos, son las características de una etapa de transición" ("El siglo XXI nos enfrenta a los desafíos de un cambio de era", La Nación, 25.09.2019).

² Gonzalo Airoidi señala que "la inteligencia artificial no elimina empleos: redefine las reglas del mercado y exige una rápida adaptación. Comprender esta diferencia será fundamental para prosperar en el nuevo paradigma laboral ("La inteligencia artificial no destruye empleos, sino que redefine el

anteriores exposiciones, afirmar que el ingreso del mundo del trabajo al siglo XXI nos está haciendo transitar por épocas de cambios, constituye una expresión cuasi retórica. Si hay algo inmutable, que nunca deja de producirse a lo largo de la vida, y que se proyecta y repercute en el ámbito del trabajo humano, es precisamente el cambio (ya que todo se transforma y se renueva en forma constante).³

Los cambios más recientes en los tiempos que transitamos, sintetizados bajo el acápite de la “cuarta revolución”, “revolución digital” o “revolución 4.0”,⁴ se origina en la adopción generalizada de tecnologías de avanzada, como el Internet, los dispositivos móviles, la inteligencia artificial y los algoritmos, el big data, la computación en la nube, el internet de las cosas (IoT), las transacciones criptográficas en cadena, la inteligencia artificial y los avatares generativos, las plataformas y aplicaciones digitales algorítmicas y un conjunto inacabado de avances técnico productivos en proceso de generación que, en forma cotidiana y con una multiplicación vertiginosa, adquieren consistencia real. Fenómenos que están transformando el modo en que nos comunicamos, trabajamos, consumimos productos y servicios y nos relacionamos con el mundo que nos rodea.⁵

Naturalmente, los espacios en los que se desenvuelve el trabajo humano, no permanecen ajenos a esta realidad transformadora y enfrenta un panorama incierto, lo que ha venido planteando intensos debates acerca de un presente y un futuro signados por múltiples asechanzas.

Incertezas que conmueven constantemente los mercados laborales ante retos de diferente índole, pero que interactúan transversalmente, tal como ocurre – a vía de ejemplo– con las desigualdades económicas, sociales y de género, las dificultades de la empleabilidad juvenil, los problemas medioambientales, las migraciones, la

ecosistema laboral”, <https://www.infobae.com/opinion/2025/11/02/la-inteligencia-artificial-no-destruye-empleos-redefine-el-ecosistema-laboral/>).

³ Rosenbaum Rimolo, Jorge, “El Derecho del trabajo en persistente asedio”, XXII Jornadas Rioplatenses de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social, Buenos Aires, 14 y 15 de junio de 2024.

⁴ Expresiones coetáneas son las de “gig economy” y “uberización”, que involucran principalmente modalidades de trabajos temporales, flexibles, de corta duración, a distancia, independientes o pseudo autónomos, bajo demanda, con conexión a plataformas y uso de tecnología móvil.

⁵ ¿Qué se denomina revolución digital? Blog de la Plataforma Dosusian en <https://www.docusign.com/es-mx/blog/revolucion-digital>.

informalidad, las modalidades cada vez más atípicas de prestar trabajo, incluso a distancia y fuera de los centros físicos tradicionales para desenvolver tareas. Por otra parte, también se multiplica la necesidad de una protección social que no sólo alcance a un universo creciente de personas que son expulsadas del mercado laboral, que se encuentran fuera de los sistemas de seguridad social o que requieren la cobertura de riesgos diferentes de los atendidos por la seguridad social clásica (vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, maternidad), y que son el resultado de brechas generadas por la pobreza, la pertenencia a grupos vulnerables (niños, ancianos, personas con discapacidad), o situaciones de emergencia, entre tantos factores de desigualdad y desprotección.⁶

De modo que, en suma, asistimos a un escenario que presenta un amplio elenco de tópicos que conforman una agenda abierta y extendida para la comunidad internacional, los gobiernos, la sociedad civil y sus organizaciones intermedias (incluidas aquellas que agrupan y representan a los actores sociales), y los individuos (en su condición de ciudadanos, personas y habitantes del planeta).

2. Repercusiones sobre el sindicalismo

Claro está que semejante panorama incierto repercute sobre las relaciones colectivas del trabajo, por lo que el sindicalismo no resulta ajeno a los avatares de las nuevas realidades.

Como actores clave de las relaciones laborales desde su surgimiento histórico, el rol primigenio de los sindicatos ha sido no sólo complementar o adelantarse a la regulación heterónoma del Estado, sino representar, proteger y defender los intereses comunes de los trabajadores⁷, mejorar sus salarios y condiciones de trabajo y empleo, prevenir la salud y seguridad laboral, procurando además afianzar grados de

⁶ Mangarelli, Cristina, "Desafíos de la Seguridad Social y de la Protección Social. Presente y futuro", Revista de la Facultad de Derecho, Montevideo, 2021; Rosenbaum, Jorge, "La protección social: ¿una nueva tendencia para garantizar seguridad social?", en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Tercer Encuentro Trinacional Perú, Chile y Uruguay, Ed. Der. Universidad de Concepción, Chile, 2022.

⁷ De Ferrari, Francisco, Derecho del Trabajo, tomo IV, Depalma, Buenos Aires, 1971; Ermida Uriarte, Oscar, Sindicatos en Libertad Sindical, 1ª. edición, FCU, Montevideo, 1985.

estabilidad, crecimiento profesional y mejores condiciones y calidad de vida personal, familiar y social.

En las circunstancias actuales, asoman nuevos desafíos que principalmente inciden sobre la organización sindical, su estructura, y sus fines, como también respecto del ejercicio de los medios de acción tradicionales, desenvueltos fundamentalmente a través de las interacciones de negociación y del conflicto colectivo.

Las entidades gremiales no escapan, según las estadísticas comparadas, a una percepción de descreimiento y baja popularidad en la opinión pública, fenómeno que acompaña en muchas partes del orbe a los partidos políticos, los parlamentos y hasta la justicia.

Asimismo, enfrentan un declive tendencial en la afiliación sindical, resultando más notorio en los deciles de personas jóvenes o con trabajos precarios, que no se sienten adecuadamente representados por las actuales organizaciones.⁸ Naturalmente que, en situaciones extremas de algunas realidades nacionales, factores como la corrupción, la ausencia de transparencia interna, la burocratización y eternización de los dirigentes sindicales, la predominancia masculina en los puestos directivos, la desinformación y ausencia de ámbitos de participación efectiva, entre otros señalamientos, agravan tales valoraciones.

Por todo ello, el sindicato es el sujeto que probablemente debe asumir los mayores retos, ya que estas nuevas realidades vienen transformando “el hábitat que lo vio nacer, ... la sociedad industrialista, la empresa integrada, las condiciones de trabajo homogéneas, fruto de la organización fordista del trabajo, e incluso el empresario tradicional, que ahora no tiene –en muchas ocasiones– una cara visible”.⁹

3. El sindicato de cara a los cambios

⁸ Según la OIT, “en este descenso general entran en juego diferentes factores: piénsese en el paso de los empleos manufactureros a los de servicios, la externalización de los empleos sindicalizados, la informalización de la economía y la mutación de la relación laboral o la automatización” (La transición de los sindicatos: ¿qué papel tendrán en el futuro del trabajo?, julio de 2021). Pueden consultarse estadísticas oficiales en <https://webapps.ilo.org/infostories/es-ES/Stories/Labour-Relations/trade-unions#where/decline>.

⁹ “Los sindicatos en tiempos neoliberales” (debate), España, Espacio Público, 17.06.2014.

Básicamente y sobre todas las cosas, importa desentrañar cómo los sindicatos enfrentan las actuales realidades que permean a la sociedad, la economía, la industria y producción de servicios, el mercado y, muy especialmente, el trabajo, de la mano de la innovación tecnológica y la digitalización.

Una atmósfera en la que se transforma profundamente el modelo clásico en el que emergió la sociedad industrial que conocimos, porque de eso se trata “vivir en la revolución del trabajo”¹⁰, impulsada por la disrupción tecnológica y, más concretamente, por la transformación digital.

Recordemos como décadas atrás se presagiaba el fin del trabajo por la imparable destrucción del empleo remunerado y asalariado que provoca la introducción de tecnología¹¹, y hasta, incluso, el fin de la historia al desaparecer la lucha entre ideologías y la imposición de la democracia liberal.¹²

Con análoga perspectiva, aparecen posturas críticas que se interrogan si hoy día hace falta la existencia de sindicatos en una era que parece marcar el ocaso de los sujetos colectivos.¹³

¹⁰ Rosenbaum Rimolo, Jorge, “Las lecciones acerca de cómo es vivir en la revolución del trabajo”, Transformaciones en el mundo del trabajo y efectos sobre el Derecho Laboral, Seminario Internacional de la AIADTSS, el Instituto de la Facultad de Derecho y la OIT, 16 y 17 de octubre de 2023, Uruguay.

¹¹ Rifkin, Jeremy, El fin del trabajo: nuevas tecnologías contra puestos de trabajo, el nacimiento de una nueva era, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1997.

¹² Francis Fukuyama postula el fin de las guerras y revoluciones sangrientas, ya que las necesidades del hombre serán satisfechas a través de la actividad económica, siendo innecesario perder vidas en batallas bélicas (El fin de la historia y el ultimo hombre, Ed. Planeta, 1992).

¹³ Claro está que históricamente los sindicatos han sido criticados desde diferentes perspectivas, encontrando incluso firmes opositores en corrientes del pensamiento, como ocurriera con la paradigmática Escuela Económica Austríaca, a través de uno de sus referentes más destacados, como Friedrich Hayek. Fuera de los argumentos vinculados con la economía, también se realizan cuestionamientos respecto de sus medios para accionar, su funcionalidad y su legitimidad. Y tampoco faltan ejemplos de conculcación de las organizaciones gremiales por dictaduras de diversos sesgo ideológico u origen político o religioso, así como de cooptación por grupos de poder con el fin de neutralizar su independencia. Pero éstas constituyen expresiones patológicas propias de contextos disfuncionales o anómicos, donde existe ausencia de formas democráticas, de vigencia del estado de derecho, y de la salvaguarda de los derechos humanos.

Sin embargo, compartimos la idea de que, en el siglo XXI, la pregunta más acertada debería ser otra: “¿qué tipo de sindicato hace falta?”.¹⁴

Es natural que, a través del debate y la auto crítica, se promuevan ideas que postulan la necesidad más radical de “re inventar” o “recrear” al sindicato¹⁵, aunque quizás lo más razonable y útil es apelar a una “adaptación” de las organizaciones sindicales a los tiempos que corren, pero sin perderse los valores que constituyeron y deberían seguir siendo sus bases fundamentales para la representación de los intereses colectivos de los trabajadores.

Como señala la OIT, entre todos los escenarios imaginables para los sindicatos, el esperable es el de su “revitalización”, a través de la cual las organizaciones sindicales encuentren tácticas innovadoras y formen coaliciones para representar a todos los trabajadores.¹⁶

4. Nuevas realidades que plantean preguntas cardinales.

Entre los numerosos desafíos de la revolución digital que debe encarar el sindicalismo, se abren espacio algunos de los problemas acuciantes que lo interpelan sin excepciones.

En este contexto, pretendemos centrarnos en torno a cinco grandes ideas que pueden delinear algunas de las nuevas direcciones y experiencias que es posible que los sindicatos pongan en práctica en esta nueva era, a la vez que se plantean cinco preguntas clave sobre el futuro esperable.

Como se comprenderá, en primer lugar, no exponemos un elenco o catálogo cerrado de opciones, ya que la riqueza y dinamismo de la realidad proporciona muchas más

¹⁴ Nueno, Pedro, “¿Tienen futuro los sindicatos en la era digital?”, Cincodías, El País, España, 30.04.2019.

¹⁵ Boix, Isidor, “Reinventar el sindicato”, Fundación de estudios y Debates de Espacio Público, España, 2014; Lemgruber, Paulo Roberto, “Los sindicatos deben reinventarse”, Rel-UITA-Org, Brasil, 2019.

¹⁶ André, María Helena, Directora de ACTRAV, OIT, “La transición de los sindicatos: ¿qué papel tendrán en el futuro del trabajo?”, julio de 2021; “La revitalización de los sindicatos: Organizar las nuevas formas de trabajo que incluyen a los trabajadores de plataformas digitales”, Revista Internacional de Investigación Sindical, Volumen 11, Número 1-2 (2022).

expectativas e instrumentos y, seguramente, los nuevos retos y respuestas se irán multiplicando en un futuro cercano debido a transformaciones esperables.

Por otra parte, tampoco se trata de sustituir o dejar de lado, como ya lo señalamos, los fines, valores y prácticas encausadas tradicionalmente por los sindicatos a lo largo de su existencia histórica. Por el contrario, su propósito es de complementación, en el sentido de actualizar, modernizar, poner al día y renovar las organizaciones gremiales, especialmente abriendo espacios de adaptación a las demandas que surgen en los espacios de influencia y de acción de las mismas.

5. De la reacción a la proactividad: ser partícipe en el cambio tecnológico

En épocas de crisis y disrupciones, es frecuente que los sindicatos adopten acciones de respuesta de rechazo y negativa a involucrarse para enfrentar los cambios tecnológicos que impactan sobre las empresas, los sistemas productivos, el orden socioeconómico y el mercado de trabajo. Sin embargo, la velocidad y la capacidad de penetración de las nuevas tecnologías, como por ejemplo ocurre con la IA, hacen que ya no sea adecuado justificar y mantener esa estrategia.

Entendemos que la clave para la supervivencia y relevancia de los sindicatos del futuro reside en la capacidad de anticiparse, buscar información, comprender cada innovación analizando las oportunidades y los riesgos que las mismas plantean, realizar consultas, formular propuestas y reclamar un lugar de participación activa en la configuración de los procesos de cambio tecnológico. Se trata de una actitud inevitable para enfrentar más adecuadamente los efectos de las extendidas reconversiones que provocan pérdida de empleos, exclusión de un sinnúmero de trabajadores y crecimiento de grados progresivamente alarmantes de desigualdad económica y social.¹⁷

¹⁷ Para el Banco Mundial, si 2022 fue un año de incertidumbres, 2023 es el año de la desigualdad (2023 en nueve gráficos: El aumento de la desigualdad (<https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2023/12/18/2023-in-nine-charts-a-growing-inequality>)). OIT, Las desigualdades persistentes frenan el avance mundial en justicia social, publicado el 23.09.2025.

Un ejemplo paradigmático de esta aproximación en nuestro país, ha sido la experiencia de la Asociación de Bancarios del Uruguay (AEBU). Ante el fuertísimo impacto de la tecnología en el sector financiero, el sindicato desarrolló un proyecto de estudio prospectivo con una mirada a largo plazo.¹⁸ Este ejercicio permitió a los trabajadores bancarios de distintas ocupaciones, reflexionar sobre el cambio tecnológico en su sector, construyendo colectivamente una valiosa herramienta para la toma de decisiones.¹⁹

Al participar en estos análisis –con información, análisis y debates internos–, los sindicatos pueden dejar de ser meros observadores, para convertirse en actores que construyen socialmente un mejor camino a seguir.

Como señalamos, la proactividad sindical implica no solo diagnosticar el impacto que puede tener la tecnología, sino también elaborar propuestas concretas y estratégicas. Esto requiere que los sindicatos tengan una visión de futuro, entiendan las tendencias emergentes que ganan fuerza en sus sectores, y utilicen ese conocimiento para moldear las relaciones laborales.

Los sindicatos que toman conciencia del presente y el futuro que ya está encaminándose, deberían ser socios estratégicos en el diseño e implementación de la tecnología, asegurando que se evalúen los riesgos y tutelando que los derechos de los trabajadores se respeten desde las etapas iniciales, en lugar de intentar remediar los daños una vez que la tecnología ya está en funcionamiento.

Es en este orden que planteamos el primer interrogante: *¿resulta posible, entonces, que el sindicato del futuro se convierta en un laboratorio de innovación social, creando puentes entre la tecnología y el bienestar humano, para redefinir el trabajo decente?*

6. La regulación de la IA y la gestión algorítmica: un imperativo jurídico y ético

¹⁸ Soledad Giudice, Natalia Otero, Aníbal Peluffo, Federico Lacaño y Lucía Pittaluga, “Los sindicatos y su papel en la revolución tecnológica. El caso AEBU”, Friedrich Ebert Stiftung, mayo 2023.

¹⁹ Como señala el documento en sus conclusiones, “el ejercicio llevado a cabo y el diagnóstico de situación..., constituyen acciones concretas para hacer frente al fenómeno de incorporación tecnológica del sector, un objetivo que AEBU se ha trazado al menos desde la década de 1980”.

No parece controvertible que la inteligencia artificial y la gestión algorítmica, que simulan la inteligencia humana mediante máquinas a través de modelos matemáticos²⁰, están transformando el mundo laboral.

Desde una perspectiva sindical, estos avances traen consigo dilemas y disputas cruciales. Tengamos presente que la gestión algorítmica no es una entidad neutra²¹; es un conjunto de decisiones empresariales diseñadas por humanos, con la misma naturaleza que cualquier otra.²² Por lo tanto, se requiere una intervención activa del movimiento sindical para garantizar que su implementación sea justa y equitativa.

El movimiento sindical regional e internacional ha planteado propuestas y líneas de acción concretas para abordar estos desafíos. Una de las principales reivindicaciones acompaña la idea ampliamente desarrollada sobre la necesidad de un acuerdo para la utilización de algoritmos (lo que forma parte de la gobernanza algorítmica), como medio para garantizar la transparencia, la posibilidad de oposición por parte de los trabajadores, la auditoría de los algoritmos y la distribución de las ganancias de productividad.²³

Se propone, además, que los empleadores que inviertan en herramientas algorítmicas, también deban elaborar un “plan humano” con recursos que estimulen la fuerza de trabajo, tomando iniciativas concretas para mejorar la calificación y formación de los trabajadores e, incluso, ayudarlos a reubicarse en nuevas funciones. La Confederación Sindical Internacional (CSI), ha señalado con insistencia que la emergencia de plataformas digitales está creando nuevos modelos de negocio que se basan, en su esencia, en que los trabajadores renuncien a los contratos de empleo y la seguridad social.²⁴ En otras palabras, que dejen de ser trabajadores tradicionales;

²⁰ “El objetivo de la IA es automatizar tareas que antes eran manuales (aumentando la eficiencia) o realizar tareas más avanzadas que son demasiado complejas para que las manejen los humanos” (conf. <https://www.opendatasoft.com/en/glossary/artificial-intelligence-ai/>).

²¹ Guzmán López, José Guillermo, “Dirección algorítmica y gestión del empleo: El mito de la neutralidad de la Inteligencia Artificial”. Revista Laborem, 24, Lima, 2025.

²² Gorelli, Juan (2022). “Algoritmos y transparencia: ¿pueden mentir los números? Los derechos de información”, Trabajo y Derecho, núm. 86, Wolters Kluwer, España.

²³ Presentación del instituto Cuesta Duarte del PIT CNT, “La inteligencia artificial y su impacto en el trabajo”, Montevideo, 18.10.2024.

²⁴ International Trade Union Confederation, “Report “Shaping the future of work”, 2018.

Retos para el sindicalismo ante las transformaciones tecnológicas y los paradigmas digitales

de allí la calificación engañosa con la que los designan: socios, colaboradores, emprendedores.

Pero tampoco podemos omitir la realidad de que muchas de estas empresas operan de facto, en el sector informal, sin pagar impuestos o con una mínima contribución fiscal, y sin asumir responsabilidades por la relación laboral.

Esto ha llevado a la "uberización" de las economías, que desplaza la responsabilidad hacia los trabajadores, quienes sí deben costear por su propia seguridad social, pagar impuestos y procurarse su propia formación, sin tener control alguno sobre sus condiciones de trabajo.

La ONU ha expresado con énfasis que, sin las debidas garantías, la inteligencia artificial podría exacerbar aún más las desigualdades y las brechas digitales y afectar de manera desproporcionada a los más vulnerables.²⁵

Desde una perspectiva jurídica, la IA plantea la necesidad de una nueva legislación que proteja al trabajador.²⁶ La regulación debe abordar el riesgo que puede tener esta tecnología en el ámbito laboral y proteger por sobre todas las cosas, los derechos fundamentales de las personas. Para ello, deben generarse ámbitos donde se discutan y acuerden todos los temas relacionados con la IA.

Los sindicatos tienen un papel fundamental en este debate, ya que su voz es indispensable para la elaboración de una postura colectiva sobre los impactos de estas tecnologías en la sociedad en su conjunto.

Por ello, nos preguntamos: *¿serán los sindicatos del futuro garantes de la transparencia y resguardo de los datos y la ética de la IA, asegurando que la automatización sirva a las personas y no al revés?*

²⁵ Desafíos globales: Inteligencia Artificial (<https://www.un.org/es/global-issues/artificial-intelligence#:~:text=%E2%80%9CSin%20las%20debidas%20garant%C3%ADas%2C%20la,desproporcionada%20a%20los%20m%C3%A1s%20vulnerables>).

²⁶ La OIT propone que los países adopten marcos normativos para garantizar "la transparencia, la protección de datos, la responsabilidad ante sesgos automatizados y salvaguardas de la privacidad de los trabajadores" (<https://consultorsalud.com.mx/inteligencia-artificial-brecha-laborales-oit/#:~:text=Un%20componente%20clave%20del%20informe,la%20privacidad%20de%20los%20trabajadores.>).

7. La negociación colectiva: el instrumento de adaptación del derecho laboral

Las nuevas formas de organización empresarial y de las tecnologías, como el trabajo mediante plataformas, plantean grandes desafíos para el derecho laboral tradicional.²⁷ Las dificultades para delimitar el ámbito de aplicación de la legislación laboral y el reconocimiento de una actuación colectiva legitimada, son algunos de los problemas cruciales.²⁸ En este escenario, la negociación colectiva se proyecta como un instrumento esencial para la adaptación del Derecho del trabajo a las nuevas realidades.

La negociación colectiva de trabajo, a través de sus instrumentos de la convención y el acuerdo colectivo bipartitos, fomenta la creación de normas autónomas que regulan las relaciones laborales.²⁹ Este enfoque se contrapone a la visión hegeliana de un derecho impuesto desde el Estado y se alinea con una práctica de auto regulación, creadora de reglas y normas generadas por las propias partes interesadas.

Legitimar la negociación colectiva permite que las organizaciones sindicales aborden problemas específicos de sus sectores y empresas, ampliando los contenidos de la negociación para abarcar temas tan diversos como importantes: la transparencia en la gestión algorítmica, el uso de datos, el respeto de la privacidad, el control del tiempo de trabajo, la capacitación de los trabajadores, los impactos en la salud (incluso mental), el bienestar laboral.

²⁷ Rosenbaum Carli, Federico, "Nuevas (y no tan nuevas) formas de trabajo y tecnologías aplicadas en el mundo laboral: ¿qué espacios y qué contenidos para nuevas regulaciones?", Revista Jurídica del Trabajo, Vol., 5 Núm. 13 (2024).

²⁸ Inicialmente, la opción de no reconocer la capacidad de fundar sindicatos o de no integrarlos a las Federaciones, Confederaciones y Centrales sindicales, fue una postura que predominó en varios sectores de actividad gremial. De allí que surgieran modalidades paralelas de organización independiente y diferente a la del sindicato gremial. Ha sido con el andar del tiempo que se comienza a vislumbrar la necesidad o conveniencia de tratarlos como auténticos trabajadores e incorporarlos al contingente de afiliados. Sin embargo, en muchas ocasiones, esto continúa encontrando la resistencia de sectores sindicalizados tradicionales que, por prestar tareas que se han visto afectadas con la aparición de estos emprendimientos, rechazan su asimilación (por ejemplo, trabajadores del taxímetro frente a choferes de Uber).

²⁹ Renato Rua de Almeida, "O novo papel do sindicato no Brasil", Blog, 20.08.2025, en Clipping Diário de la Academia Brasileira de Direito do Trabalho.

El futuro del derecho del trabajo no puede depender únicamente de la intervención estatal, sino que debe apoyarse en la capacidad de los sindicatos para generar soluciones efectivas a través de la negociación.³⁰

Formulamos, por tanto, la siguiente pregunta: la negociación colectiva, *¿se irá convirtiendo en la herramienta fundamental para que los sindicatos del futuro no solo negocien salarios y condiciones de trabajo y empleo, sino que también definan de modo más concreto, las reglas del juego de la digitalización, garantizando una transición justa para todos?*

8. Redefiniendo el rol del sindicato: de la fábrica al bien común

La crisis del sindicalismo tradicional se debe en parte a su estrecha vinculación histórica con los sectores industriales, que ya no predominan en muchas de las economías occidentales. Ello apareja, indefectiblemente, una caída relativa del empleo industrial rígido, con el consecuente aumento de la flexibilidad laboral y del desempleo.³¹ Para asegurar su relevancia futura, los sindicatos deben redefinir su papel y expandir su ámbito de acción más allá de la defensa de salarios y condiciones laborales en la fábrica.

El desafío es convertirse en defensores de los derechos de los trabajadores en tanto ciudadanos. Esto implica avanzar más allá del círculo de los trabajadores dependientes; hoy día, como enseña Raso Delgue, el principio protector (que sigue siendo el eje central en la estructura tutelar del Derecho laboral), “se vuelve mucho

³⁰ Mas aun, la negociación colectiva puede ser un vehículo instrumental para dar contenido a la regulación estatal. Como bien lo señala la OIT, el proceso negocial “puede ser una importante institución de gobernanza ya que permite aumentar el consentimiento de los gobernados al implicarlos en las decisiones que les atañen directamente” (Helpdesk de la OIT: Preguntas y respuestas sobre las empresas y la negociación colectiva).

³¹ Rodrik, Dani, “Desindustrialización Prematura” (traducción), National Bureau of Economic Research Working Papers Series, 2015; Maya Muñoz, Guillermo, “Latinoamérica: desindustrialización temprana”, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 2025.

más amplio y rico que su visión tradicional, que era la de proteger al trabajador subordinado”.³²

Hemos sostenido la necesidad de redimensionar el Derecho del trabajo y encararlo de forma global, en la medida que haya seres humanos (individuos – personas – ciudadanos) que trabajan obteniendo un ingreso para subsistir, esfuerzo productivo que resulta útil e integrado a la comunidad.³³

Es indispensable que el sindicato del futuro asuma su papel ampliamente representativo en el debate público sobre la IA y el impacto social de la tecnología. Debe defender el trabajo de las personas como un derecho y un pilar de la dignidad humana.

Por eso, la lucha de los sindicatos en el futuro debería girar en la tutela de los derechos fundamentales, la protección social universal y la reversión de la desigualdad que socava la dignidad de quienes prestan trabajo y, en última instancia, pone en peligro la justicia social y el desarrollo democrático de las comunidades.

Los sindicatos, por lo tanto, tienen la función de defender los bienes comunes, luchando en pos de un modelo de crecimiento inclusivo que beneficie a la mayoría de los seres humanos.

De allí, entonces, que interroguemos si en un mundo donde se acentúa un crecimiento desmedido de la riqueza concentrada, *¿los sindicatos operarán como un contrapeso indispensable para garantizar la equidad y la justicia?*

9. El desafío de adaptar la organización: un sindicato innovado

En la era digital, se transforman los modos de trabajar, y con ello surge una nueva redefinición cultural y organizativa del trabajo, que el sindicalismo necesariamente se ve obligado a comprender y atender. Así sucede, por ejemplo, con la fragmentación de la producción (fruto del outsourcing, las tercerizaciones y las cadenas de producción, la sub contratación, el suministro de mano de obra por agencia, el

³² Raso Delgue, Juan, “Los principios del Derecho del Trabajo en el siglo XXI”, Revista Jurídica del Trabajo, Vol. 4, Núm. 10 (2023).

³³ Rosenbaum, Jorge, “Algunas reflexiones sobre el futuro del Derecho del Trabajo”, Anales del IX Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo, Lima, 2020.

teletrabajo, la conexión a plataformas y el trabajo dirigido a través de algoritmos). Factores que provocan que los trabajadores ya no se concentran necesariamente en fábricas o empresas, sino que se desenvuelven dispersos en múltiples organizaciones de producción, muchas veces sin integrar equipos de trabajo, actuando aislados de otros trabajadores, con condiciones laborales y contratos diferentes.³⁴ Estas realidades claramente dificultan la sindicalización, pero no la impiden.

También indican otras realidades complejas. En América Latina, apenas algo más de la mitad de los trabajadores pertenecen a la economía formal, lo que significa que un 47,6% se desenvuelve en el sector informal, según datos de la OIT para 2024.³⁵ Con un porcentaje tan alto de personas que luchan por sobrevivir en la economía sumergida, el mercado negro, el trabajo en negro y el trabajo extraoficial, lo que representa una realidad de personas sin derechos, sin salarios mínimos y sin seguridad social, los sindicatos deben encontrar nuevas formas de llegar a los trabajadores excluidos, para organizarlos y captar su adhesión.

Por eso, el futuro de los sindicatos depende de la capacidad para adaptarse internamente, siendo uno de los mayores desafíos el de la organización. Esto implica pensar en estrategias de presencia y alcance, más allá de los espacios de trabajo tradicionales, utilizando –por ejemplo– la tecnología a su favor.

Se trata de oportunidades que el sindicalismo comienza a aprovechar para reforzar su presencia, su organización y la afiliación en las empresas, lo que brinda la posibilidad de incrementar su capacidad de convocatoria, influencia e implantación. Factores todos que no sólo refuerzan su legitimidad representativa, sino que ayudan a dotarlo de mayor poder social frente al empleador y sus organizaciones, así como también ante el Estado, los poderes públicos y la sociedad en su conjunto.

³⁴ José M. Monereo Pérez subraya que, “teniendo en cuenta la dispersión geográfica de los lugares de trabajo y de los trabajadores en este escenario, se ha dado una enorme inconcreción de los derechos colectivos de los trabajadores” “(La difícil concreción de los derechos colectivos en entornos laborales digitalizados”, Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, Volumen 10, número 1, Adapt University Press, enero-marzo de 2022.

³⁵ OIT, Panorama Laboral 2024, “Avances en el empleo en América Latina y el Caribe son insuficientes”, publicado el 12.02.2025.

En algunas experiencias incipientes y embrionarias, ya es posible hablar de un sindicalismo digital. Comienza a ponerse en marcha una infraestructura digital de apoyo, para que las organizaciones cuenten con las herramientas digitales acordes con las nuevas realidades, y desarrollen sus propias aplicaciones³⁶, lo que posibilita informar, brindar capacitación, dar a conocer los derechos laborales, así como también generar bases de datos, organizar sus reuniones, llevar a cabo asambleas virtuales, captar, mantener y comprometer a los miembros y movilizar a un grupo más amplio.

Más aún, algunas organizaciones sindicales han comenzado a implementar votaciones en línea y otras formas de participación digital, como mecanismo democratizador de la toma de decisiones. Esto puede incluir desde elecciones internas y designación de delegados, hasta resolver huelgas o acciones colectivas.³⁷ Podemos observar cómo la presencia del sindicato en las redes sociales y en aplicaciones digitales, hace posible un acceso más horizontal y directo a la información y expande la participación, aún a distancia.³⁸ Estas herramientas que

³⁶ La investigación disponible da cuenta, como ejemplo representativo de esta realidad, sobre la experiencia de un movimiento (denominado Las Kellys que, en España, asocia a camareras de piso encargadas de la limpieza de hoteles) ya que la dispersión geográfica de estos establecimientos, les resultaba dificultoso reunirse y organizarse. Su página web relata que se empezaron a juntar “mediante las redes sociales en 2014. A las primeras camareras de piso se fueron conectando otras compañeras de distintos lugares, dando testimonio de su situación laboral. Varias de nosotras quisimos dar un paso más allá y empezamos a quedar para apoyarnos. A lo largo del 2015 pasamos de desahogarnos por internet, a la autoorganización: formamos una serie de grupos territoriales en determinados destinos turísticos de España [hoy en 8 autonomías]. Vimos que, al unirnos por encima de preferencias políticas personales, el debate sobre nuestra situación laboral se hacía mucho más público, de modo que fue a inicios de 2016 cuando, con el fin de hacer oficial nuestra existencia, optamos por constituirnos como Asociación” (<https://laskellys.wordpress.com/quienes-somos/>).

³⁷ En ocasiones, el instrumento debe superar escollos como los impuestos por algunas legislaciones que exigen el voto secreto en los procesos electorarios de directivos. Hoy la tecnología cuenta con mecanismos que permiten cumplir con esa reserva, aún en las prácticas en línea. También es necesario que las regulaciones estatales avancen con los procesos de innovación tecnológica digital.

³⁸ La realidad enseña el desenvolvimiento de organizaciones que también se originaron en el entorno digital, uniendo a trabajadores de plataformas en sectores del transporte y la entrega de alimentos (p. ej., Riders x Derechos en España, o la Asociación de Trabajadores de Reparto en Latinoamérica). Estos ejemplos se han ido multiplicando: la Asociación Autónoma de Riders (ARR), la Asociación Profesional

llegaron en tiempos de pandemia, vinieron para perpetuarse, y han permitido una comunicación mucho más extendida y efectiva.³⁹ Por ello, han resultado muy útiles entre trabajadores que se desenvuelven de modo disperso geográficamente y, por otra parte, a nivel de su vida particular, las personas tienen un fácil acceso a las tecnologías básicas (desde el celular hasta la computadora personal).

La clave, entonces, es organizar a los trabajadores de todos los sectores y tipos de empleo, recurriendo a los mecanismos modernos que brinda la propia tecnología, como una forma de fortalecimiento de la membresía sindical. Naturalmente, será necesario cualificar a los sindicalistas y dotarlos de conocimientos para navegar en un mundo complejo.

En esta dirección, cabe preguntar *si el sindicalismo del futuro, adaptándose internamente y valiéndose de los avances digitales en su favor, ¿podrá renovarse como epicentro de la organización y afiliación de un mayor número de trabajadores (cualquiera sea su modalidad de prestación laborativa), con el fin de empoderar a los*

de Riders Autónomos (APRA) y la Asociación Española de Riders Mensajeros (AsoRiders), la Asociación Privada de Movilidad Tecnológica y Afines (Costa Rica), la Asociación de Conductores Uruguayos de Aplicaciones (ACUA), etc. Algunas de estas organizaciones, inicialmente formaron colectivos y constituyeron asociaciones [civiles] de hecho o actuaron como cooperativas, con fines de auto ayuda (p. ej., ante accidentes viales), utilizando herramientas digitales para la comunicación (inicialmente, sencillas, como las redes, chats y foros), con fines colaborativos y de intercambio de experiencias. Otras expresiones, no siempre perdurables en el tiempo, llegaron a adquirir relevancia internacional, como ocurriera con los repartidores articulados en la organización Unidos World Action que tuvo presencia en 16 países. Algunos estudios de campo señalan a qué medios de lucha se recurrió, entre los cuales, la quema de mochilas que entrega la empresa a los riders para transportar productos. Sucedió frente a la sede de Glovo en Valencia, en 2019 (<https://www.elperiodico.com/es/economia/20190529/riders-protestan-queman-mochilas-companero-7480326>). También se practicaron distorsiones sobre las aplicaciones, conectándose masivamente en forma simultánea y rechazando todos los pedidos. Más recientemente, tuvo lugar un encuentro convocado por “California Gig Workers”, el que en 2023 se reunió en Los Ángeles, agrupando a organizaciones de 14 países. Entre las principales demandas, se discutió “un plan global que permita a los empleados de plataformas de entregas y viajes compartidos sindicalizarse y demandar beneficios a corporaciones que registran cada año ingresos multimillonarios”.

³⁹ Piaz, Agustín y Tiravassi, Antonella, “La virtualidad también hace la fuerza. Comunicación y acción sindical en tiempos de pandemia: reflexiones de sus protagonistas”, Fundación Ebert Friedrich, junio de 2021.

trabajadores en la defensa y promoción de sus intereses económicos, profesionales y sociales frente a los desafíos de la economía del conocimiento?

10. Reflexión conclusiva

El desafío del sindicato en la nueva era tecnológica y digital, demanda entender la naturaleza de los cambios y estar dispuesto a repensarse a sí mismo.

No sólo el mundo del trabajo se está transformando; también lo hacen los valores de la sociedad actual. Las organizaciones sindicales imperativamente deben replantearse la gobernanza interna en función de esos valores, superando los déficits democráticos, incluyendo la participación de las mujeres en la gestión y la representación de los trabajadores jóvenes, informales y prestadores de trabajo cuya relación laboral plantea disyuntivas sobre su alcance por el Derecho laboral.⁴⁰

Las nuevas realidades digitales, también obligan a adecuar su propia organización, las estrategias de comunicación, capacitación, procesos de toma de decisiones y movilización.

Para lograr esas adaptaciones, las herramientas de la era digital resultan sumamente útiles, porque no sólo facilitan el acceso e inclusión de más personas que actúan en el mundo del trabajo, sino que contribuyen a transparentar la gestión, a compartir valores y a incentivar una mayor participación democratizadora.

Hemos procurado señalar que los sindicatos están innovando en su organización, su alcance, sus fines y sus estrategias para continuar siendo relevantes y efectivos en un entorno laboral que cambia rápida y drásticamente.

Visualizar muchos de estos nuevos enfoques, permite entender que el sindicalismo no solo enfrenta desafíos, sino que también está evolucionando para superarlos.

La consolidación de muchos acontecimientos de la vida real en el mundo del trabajo, se produjo después de quedar afianzados, de abrirse y allanarse nuevos espacios que permitieron reconocer el valor de tales fenómenos, de incorporarlos a la conciencia de las comunidades. E, incluso, a posteriori, ingresaron como categorías o

⁴⁰ André, María Helena, cit.

instituciones de carácter jurídico, declarándoselos como derechos, normándolos, asegurando su efectividad y tutelando su ejercicio.

Probablemente, si continuamos observando y debatiendo sobre este presente pleno de incertidumbres, y sobre los cambios y adaptaciones que comienzan a consolidarse, será factible anticipar mucho de lo que habrá de formar parte de la realidad del futuro de los sindicatos.

Bibliografía

- BOIX, I. "Reinventar el sindicato", Fundación de estudios y Debates de Espacio Público, España, 2014.
- DE FERRARI, F. Derecho del Trabajo, tomo IV, Depalma, Buenos Aires, 1971.
- ERMIDA URIARTE, O. Sindicatos en Libertad Sindical, 1ª. edición, FCU, Montevideo, 1985.
- FUKUYAMA, F. El fin de la historia y el ultimo hombre, Ed. Planeta, 1992.
- GIUDICE, S., OTERO, N., PELUFFO, A., LACAÑO, F. y PITTALUGA, L. "Los sindicatos y su papel en la revolución tecnológica. El caso AEBU", Friedrich Ebert Stiftung, mayo 2023.
- GORELLI, J. "Algoritmos y transparencia: ¿pueden mentir los números? Los derechos de información", Trabajo y Derecho, núm. 86, Wolters Kluwer, España, 2022.
- GUZMÁN LÓPEZ, J. G. "Dirección algorítmica y gestión del empleo: El mito de la neutralidad de la Inteligencia Artificial". Revista Laborem, 24, Lima, 2025.
- INTERNATIONAL TRADE UNION CONFEDERATION, "Report "Shaping the future of work", 2018.
- LEMGRUBER, P. R. "Los sindicatos deben reinventarse", Rel-UITA-Org, Brasil, 2019.
- MANGARELLI, C. "Desafíos de la Seguridad Social y de la Protección Social. Presente y futuro", Revista de la Facultad de Derecho, Montevideo, 2021.
- MONEREO PÉREZ, J. M. "La difícil concreción de los derechos colectivos en entornos laborales digitalizados", Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, Volumen 10, número 1, Adapt University Press, enero-marzo de 2022.
- NUENO, P. "¿Tienen futuro los sindicatos en la era digital?", Cincodías, El País, España, 30.04.2019.

- OIT, Panorama Laboral 2024, "Avances en el empleo en América Latina y el Caribe son insuficientes", publicado el 12.02.2025.
- PELS, J. "El siglo XXI nos enfrenta a los desafíos de un cambio de era", La Nación, 25.09.2019.
- PIAZ, A. y TIRAVASSI, A. "La virtualidad también hace la fuerza. Comunicación y acción sindical en tiempos de pandemia: reflexiones de sus protagonistas", Fundación Ebert Friedrich, junio de 2021.
- RASO DELGUE, J. "Los principios del Derecho del Trabajo en el siglo XXI", Revista Jurídica del Trabajo, Vol. 4, Núm. 10 (2023).
- RIFKIN, J. El fin del trabajo: nuevas tecnologías contra puestos de trabajo, el nacimiento de una nueva era, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1997.
- RODRIK, D. "Desindustrialización Prematura" (traducción), National Bureau of Economic Research Working Papers Series, 2015; Maya Muñoz, Guillermo, "Latinoamérica: desindustrialización temprana", Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 2025.
- ROSENBAUM CARLI, F. "Nuevas (y no tan nuevas) formas de trabajo y tecnologías aplicadas en el mundo laboral: ¿qué espacios y qué contenidos para nuevas regulaciones?", Revista Jurídica del Trabajo, Vol., 5 Núm. 13 (2024).
- ROSENBAUM RIMOLO, J. "Algunas reflexiones sobre el futuro del Derecho del Trabajo", Anales del IX Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo, Lima, 2020.
- ROSENBAUM RIMOLO, J. "El Derecho del trabajo en persistente asedio", XXII Jornadas Rioplatenses de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social, Buenos Aires, 14 y 15 de junio de 2024.
- ROSENBAUM RIMOLO, J. "La protección social: ¿una nueva tendencia para garantizar seguridad social?", en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Tercer Encuentro Trinacional Perú., Chile y Uruguay, Ed. Der. Universidad de Concepción, Chile, 2022.
- ROSENBAUM RIMOLO, J. "Las lecciones acerca de cómo es vivir en la revolución del trabajo", Transformaciones en el mundo del trabajo y efectos sobre el Derecho Laboral, Seminario Internacional de la AIADTSS, el Instituto de la Facultad de Derecho y la OIT, 16 y 17 de octubre de 2023, Uruguay.

Jorge Rosenbaum Rimolo

Retos para el sindicalismo ante las transformaciones tecnológicas y los paradigmas
digitales

RUA DE ALMEIDA, R. "O novo papel do sindicato no Brasil", Blog, 20.08.2025, en
Clipping Diario de la Academia Brasileira de Direito do Trabalho.

Recursos electrónicos

AIROLDI, G. "La inteligencia artificial no destruye empleos, sino que redefine el
ecosistema laboral". Disponible en:
<https://www.infobae.com/opinion/2025/11/02/la-inteligencia-artificial-no-destruye-empleos-redefine-el-ecosistema-laboral/>.

Cómo citar: Rosenbaum Rimolo, J. (2025). Retos para el sindicalismo ante las transformaciones tecnológicas y los paradigmas digitales. *Revista Jurídica Del Trabajo*, 6(17), 229-250.



Esta obra está bajo una licencia internacional [Creative Commons Atribución 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

www.revistajuridicadeltrabajo.com

