

DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO: BREVE REFERENCIA A LAS FUNCIONES DE INSPECCION Y SUMARIOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LABORAL DEL MINISTERIO DE TRABAJO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

ZORAIDA MALVICINO

INTRODUCCION

1.- LA IMPORTANCIA DEL LLAMADO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.

2.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE EL MINISTERIO DE TRABAJO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: BREVE ANALISIS DE LAS FUNCIONES DE INSPECCION LABORAL Y ACTIVIDAD SUMARIAL DEL CITADO MINISTERIO CONFORME LA LEY PROVINCIAL 10149.

INTRODUCCIÓN

La idea de escribir sobre algunos aspectos del derecho administrativo del trabajo se basa en la importante relevancia de la actuación que lleva a cabo la administración pública en el campo laboral y en el desconocimiento que muchos profesionales - abogados asesores de empresas, contadores, licenciados en recursos humanos, licenciados en relaciones laborales, entre otros- tienen en materia del procedimiento administrativo, especialmente en lo relativo a la actuación de la llamada policía laboral cuando se constituye en el establecimiento empresarial y labra un acta de inspección. Este trabajo busca que se conozca especialmente la serie de actas que se pueden labrar contra el empleador; así el abogado está preparado a la hora de confeccionar el escrito de descargo.

Por otra parte, y teniendo en cuenta que el derecho administrativo del trabajo estudia

un semillero normativo que comprende reglas aplicables en jurisdicción nacional y provincial, la presente publicación no pretende analizar toda esa amplia reglamentación sino se limitara a hacer foco en el análisis del procedimiento en materia de inspección y sumarios llevado a cabo por el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, conforme la ley provincial 10149.

1.-LA IMPORTANCIA DEL LLAMADO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.

El derecho del trabajo se funda especialmente en el principio protectorio que abarca no solamente el reconocimiento de los derecho individuales y colectivos del trabajador sino que incluye una especifica actividad de control estatal buscando establecer los mecanismos más adecuados para lograr el efectivo cumplimiento de tales derechos.

En las últimas décadas el estudio del derecho del trabajo presenta una complejidad tal que los doctrinarios resolvieron su división en varias y autónomas sub - ramas, pero que, a su vez, se encuentran relacionadas entre ellas; así se advierte la división actual de la materia laboral en derecho individual del trabajo, derecho colectivo del trabajo, derecho internacional del trabajo, derecho procesal del trabajo y derecho administrativo del trabajo.

Sin embargo, es usual para quienes actúan en el campo del derecho del trabajo creer que siendo expertos en derecho individual del trabajo y en derecho procesal del trabajo, se conoce el llamado Derecho del Trabajo y ya se tiene aptitud para ser llamados laboristas, sin embargo no es así, y cabe destacar que conocer el derecho del trabajo constituye una complejidad normativa mucho mayor a la creída, por eso se intentara concientizarlo en este trabajo.

Muchos de los llamados "laboristas" no prestan atención al llamado derecho administrativo del trabajo como parte integrante del campo de la disciplina, el cual abarca una amplia normativa de fuente legal y reglamentaria. Tal derecho comprende funciones de conciliación individual y colectiva, rubrica de la documentación laboral, y fundamentalmente el llamado Poder de Policía o función de contralor por parte de la Administración Pública en el cumplimiento de la normativa laboral y, cuya intervención, depende según se trate de la jurisdicción nacional, provincial o municipal comprensiva

de actos de inspección, verificación infracción y sanción ejercida por una serie de organismo y entes autárquicos tanto nacionales como provinciales con competencia para actuar como son la AFIP, el Ministerio de Trabajo, la SRT, la Dirección Nacional de Migraciones; además de la intervención de la asociación sindical pertinente entre otros entes de control .

Por lo tanto, el empleador debe saber que todo vínculo laboral se encuentra bajo el contralor administrativo de un semillero de entes públicos como los antes mencionados; sin perjuicio de la intervención de la asociación sindical que corresponda, y de los entes vinculados a las obras sociales.

2.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE EL MINISTERIO DE TRABAJO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: BREVE ANALISIS DE LAS FUNCIONES DE INSPECCION Y SUMARIOS COMPETENCIA DEL CITADO MINISTERIO CONFORME LA LEY PROVINCIAL 10149.

En la Provincia de Buenos Aires en materia de procedimiento administrativo ante el Ministerio de Trabajo rige la ley 10149, y sus modificatorias, aplicable en todo el ámbito provincial.

La referida ley establece las funciones o atribuciones que competen al Ministerio de Trabajo integrado por una sede central en la ciudad de La Plata y distintas Delegaciones Regionales ubicadas en toda la Provincia.

La ley 10149 otorga a la autoridad administrativa del trabajo varias funciones tales como intervenir en la conciliación y arbitraje ante conflictos laborales, el contralor, fiscalización y sanción por incumplimiento de la normativa sobre condiciones de trabajo y la fiscalización de la higiene, salubridad y seguridad de los lugares de trabajo; organiza asesorías jurídicas gratuitas y consultorios médicos para todas las cuestiones vinculadas con el trabajo. También produce dictámenes e informes técnicos que le soliciten las autoridades provinciales. Se encomienda al Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires la verificación de las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo a través de su servicio de inspección laboral.

EL PODER DE POLICIA LABORAL Y LA FUNCION SUMARIAL COMO FUNCIONES IMPORTANTES DEL MINISTERIO DE TRABAJO DE LA PROVINCIA DE BUENOS

AIRES.

La expresión PODER DE POLICIA fue por primera vez utilizada en EEUU en el año 1827, por el entonces presidente de la Corte Suprema, el juez Marshall, al resolver en la causa “ Brown v. Maryland” para referirse a la potestad del Estado de limitar los derechos individuales consagrados en la Constitución con el objetivo de preservar el orden social, la moral, la vida y la salud de los habitantes de aquella Nación.

En definitiva, el llamado Poder de Policía laboral es la potestad del los organismos públicos tendiente a controlar y a preservar los derechos laborales, y la normativa sobre seguridad e higiene en el trabajo.

En lo que respecta al contenido de la función de policía del trabajo, la misma comprende la prevención, la información, investigación y la sanción de las infracciones; esta facultad sancionadora es necesaria para que el ente público- Ministerio de Trabajo, Dirección Nacional de Migraciones, por ejemplo- pueda cumplir con su cometido. En Argentina se impone una serie de sanciones, en la mayoría de los supuestos se trata de multas y también inhabilitación, clausura del establecimiento, entre otras, que se utilizan en casos de reincidencia y actos de obstrucción al ejercicio de las inspecciones laborales.

Como se dijo, el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires tiene la función llamada de policía del trabajo que consiste en la inspección de los lugares donde se preste trabajo en relación de dependencia para verificar el cumplimiento de la normativa laboral. Asimismo, los representantes de las asociaciones profesionales de trabajadores podrán colaborar con los inspectores en el cumplimiento de las funciones de inspección.

Las principales facultades de quienes ejercen la policía del trabajo son:

Entrar en los locales de trabajo en las horas del día o de la noche;

Requerir todas las informaciones necesarias para su función;

Exigir la exhibición de los libros y documentos que las leyes y reglamentaciones del trabajo prescriben;

Interrogar al personal antes de comenzar la labor, después de terminada o durante la misma, si las circunstancias especiales así lo exigen.

El inspector del Ministerio de Trabajo tiene a su cargo las funciones indicadas, en cambio los inspectores de la AFIP inspecciona el cumplimiento de aportes y contribuciones al sistema de la Seguridad Social.

En la provincia de Buenos Aires, la actividad inspectiva suele tener como punto de inicio una denuncia que a su vez puede ser telefónica- existe una línea gratuita del organismo-. Puede revestir carácter anónimo. Están habilitados para denunciar tanto el afectado como la asociación sindical que lo represente o cualquier tercero interesado. Se materializa en un formulario que requiere el aporte de determinados datos sobre el establecimiento y la situación planteada.

Las inspecciones también pueden obedecer a operativos programados, a la toma de conocimiento del estado público de irregularidades en algún sector empresarial, al incremento de actividades estacionales, entre otros.

Que es una inspección en el ámbito del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires?

Es la función llevada a cabo por un funcionario habilitado por el organismo para verificar el cumplimiento de lo establecido en la normativa laboral vigente en el lugar donde se desarrolle la labor, siempre que se encuentre en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.

Cuando se realiza una inspección?

Las actuaciones de policía del trabajo pueden tener su origen en algunas de las siguientes causas:

1.

Por denuncia anónima, por denuncia de particular identificado, denuncias de asociaciones sindicales, denuncias de asociaciones empresariales, requerimiento judicial y/o de oficio por las autoridades con facultades para ordenar la realización de una inspección.

2.

La mencionada denuncia queda debidamente asentada en el sistema informático RUD el cual le asigna un único número de identificación.

Se debe tener en consideración que es requisito fundamental para realizar cualquier inspección contar con la autorización emanada de la respectiva Orden de Inspección.

Los inspectores aplican un sistema de doble visita. En la primera, intiman a la regularización de la situación susceptible de ser considerada como infracción. En la segunda, labran el acta pertinente si la infracción subsiste, lo que da lugar a la iniciación del sumario administrativo.

Que tipos de irregularidades se fiscalizan?

Como deber del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires se encuentra la observancia y fiscalización de la normativa laboral y de Higiene y Seguridad en el trabajo.

Quien realiza la inspección?

Dentro del ámbito del Ministerio, las personas encargadas de concretar las inspecciones son los inspectores designados para tal fin. Los mismos, son funcionarios públicos cuyas actas servirán de acusación, prueba de cargo y hará fe mientras no se pruebe lo contrario, en los que descansa el deber constitucional de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones del empleador y ejercer en forma indelegable e irrenunciable el poder de policía en materia laboral.

Quien autoriza la Inspección?

Luego de recibir el Ministerio de Trabajo una denuncia acerca de irregularidades laborales o de detectada una irregularidad de oficio, el Director Provincial de Inspección Laboral, el Director de Higiene, Seguridad y Riesgos del Trabajo serán los encargados de emitir la Orden de Inspección.

Cuáles son los instrumentos que se utilizan en el proceso de Inspección?

- 1) Denuncia: La misma proviene del Registro Único de Denuncias.
- 2) Orden de Inspección: Es el documento emitido por el Registro de Autorización de Inspecciones (RAI) que autoriza al inspector a la realización de la visita de inspección. Dicha orden contendrá el N° de Orden de Inspección, el o los inspectores designados, el motivo de la inspección, la materia que

corresponda, el plazo para realizar la inspección, el domicilio del establecimiento, la zona geográfica a inspeccionar y su respectiva localidad, el nombre o razón social del mismo, CUIT y notas aclaratorias para el inspector. Asimismo, la orden de inspección puede ser acompañada de croquis, mapas y todo tipo de información adicional que permita la correcta identificación del inspeccionado y pueda ser de utilidad durante el proceso de fiscalización.

- 3) Acta: Permite dar cuenta de los hechos ocurridos ante el Inspector y exponer las diligencias realizadas en ocasión de la actividad de inspección.

En qué consiste la Inspección?

Una vez autorizada la inspección mediante la correspondiente Orden de Inspección, presentados en el establecimiento el o los inspectores procederán a controlar la correcta aplicación de la legislación laboral verificando en su caso las acciones u omisiones violatorias de las leyes y reglamentos del trabajo, higiene y seguridad en el trabajo, así como las cláusulas normativas de los convenios colectivos. En ese momento, los inspectores están facultados para requerir todas las informaciones necesarias para el cumplimiento de su función y deberán labrar actas que den cuenta de las diligencias efectuadas por los mismos, aun cuando las mismas hubieran resultado infructuosas por inexistencia del lugar, cierre del establecimiento o cualquier otra circunstancia.

Al iniciarse un procedimiento de inspección el funcionario designado por la autoridad administrativa del trabajo se constituye en el establecimiento empresarial y, como primer medida, se sugiere a la parte inspeccionada a pedir al inspector su credencial e ingresar por internet a la página del Ministerio para constatar que el funcionario este habilitado para intervenir además, la documentación a pedir por el inspector no puede ser anterior a los dos años de llevarse a cabo la medida por estar prescripta; razón por la cual la empresa podrá negarse a exhibirla fundada en la prescripción.

Que tipos de actas pueden confeccionarse?

Se citan a continuación algunas de las actas que labra el inspector del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires:

ACTA DE INTIMACION: Si se advirtiera que la empleadora no presento toda la documentación requerida por el inspector, se procede a labrar el acta citada mediante la cual se intima en el plazo de ley para que representantes de la empresa se presenten ante el Ministerio de Trabajo a fin de acompañar toda la documentación intimada. Por ejemplo libros laborales, pago de haberes adeudados, falta de entrega de certificados de trabajo solicitada por el trabajador o por la asociación sindical.

ACTA DE VERIFICACION: Es la que se labra una vez verificado el cumplimiento de lo solicitado en el acta de intimación.

ACTA CIRCUNSTANCIADA: Si la empresa requerida fue intimada a presentarse ante el Ministerio de Trabajo para cumplir con lo requerido en el acta de intimación y no se presento, o no llevo la documentación intimada, se procede a infraccionar mediante el Acta Circunstanciada.

En todos los casos en que existan elementos suficientes para comprobar una acción u omisión que implique una violación a la normativa laboral, deberá labrarse esta acta con expresa indicación del personal afectado, de la conducta reprochable, de la legislación que se infringe, de los elementos probatorios que motivan la imputación y del razonamiento lógico jurídico que vincula la prueba, la conducta y la violación al marco legal.

ACTA DE INFRACCION DIRECTA: Esta acta se labra cuando el inspector constata falta de pago de haberes, trabajo de menores, trabajo esclavo entre otras irregularidades graves. *En este caso, el funcionario solicita a dos o tres testigos que ratifiquen el acta. Es importante tener en cuenta que si el acta es ratificada por el delegado de personal, o un integrante del área de recursos humanos, cuando el empleador debe hacer el descargo en la etapa sumarial ya no podrá negar el acta que se ratifico.*

ACTA DE OBSTRUCCION: Si el inspector llegara al establecimiento y se le negara la entrada en ese acto labra el acta de obstrucción. En ese supuesto, el Ministerio deberá peticionar ante el Juez Penal competente una orden de allanamiento con auxilio policial; y si se trata de infracciones graves como obstrucción por trabajo esclavo, deberá denunciarse el hecho ilícito pidiendo intervención de la Fiscalía Penal.

ETAPA DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO.-

Toda vez que la autoridad administrativa del trabajo verifica la comisión de infracciones, redactara el acta de infracción que constituye un instrumento publico que hace fe de todo lo actuado mientras no se pruebe lo contrario. El acta tendrá en su contenido el lugar, día y hora que se verifica, nombre, apellido y/o razón social del presunto infractor, descripción del hecho verificado como infracción, referencia a la normativa infraccionada y la firma del inspector actuante.

En base al ACTA DE INFRACCION se ordenara la APERTURA DE LA INSTRUCCIÓN DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO. A través de este documento se dispone instruir sumario a un empleador por infringir normas laborales y/o de seguridad e higiene.

Con carácter previo, se podrá disponer la agregación de actuaciones administrativas o judiciales, la realización de nuevas verificaciones y, en general, dictar toda providencia que permita salvar insuficiencias, omisiones o errores de trámites.

Por ello, la apertura de sumario administrativo procede cuando un inspector ha labrado un acta de infracción por incumplimiento de la normativa laboral o de higiene y seguridad en el trabajo, notificando al infractor sobre el inicio de una etapa del trámite administrativo llamado Sumario, oportunidad para presentar el descargo con las pruebas de que quiera valerse la empresa y así poder responder a lo observado en el acta de infracción. La empresa practica el descargo a través de la persona humana titular del emprendimiento o la persona jurídica mediante sus representantes legales.

La parte afectada podrá presentar DESCARGOS y ofrecer prueba dentro de los cinco (5) días de notificado.

En ejercicio del derecho de defensa se otorga la facultad de hacer el descargo, que se rige por el principio de libertad de formas, siendo conveniente que en su dictado intervenga un experto – abogado, contador, licenciado en recursos humanos, entre otros –.

El infraccionado podrá OFRECER PRUEBA testimonial, informativa, documental y pericial.

El PERIODO DE PRUEBA es de quince (15) días hábiles a computar desde la fecha de apertura a prueba. Para la procedencia de la prueba ofrecida deberán cumplirse con las siguientes reglas conforme el artículo 58 de la ley 10149: El numero de testigos no podrá ser mayor de cinco (5) y junto con los datos de los testigos deberá acompañarse los interrogatorios respectivos; la prueba documental deberá acompañarse con el descargo; en la prueba informativa deberá indicarse el hecho que se intenta probar, precisando el ente al que deberá dirigirse; la pericial se producirá sobre los puntos que indique el presunto infractor y se llevara a cabo por medio de un perito único que será

designado de oficio a costa del infractor.

La prueba podrá ser rechazada, sin más trámite, sino se reunieran los requisitos precedentemente indicados.

Una vez concluido el término probatorio, queda cumplida la etapa sumarial o investigativa, se cierra el sumario y el Ministerio de Trabajo dictara la RESOLUCION ADMINISTRATIVA, previo dictamen emanado del área de asesoría letrada, absolviendo o imponiendo la sanción que corresponda- apercibimiento o multa-

Una vez notificado el multado de la resolución del Ministerio, podrá adoptar las siguientes conductas: a) pagar la multa b) pagarla y apelar ante el Poder Judicial, c) no pagar la multa.

- a) Pagar la multa íntegramente o bien acogerse a un plan de pago con los intereses moratorios que correspondan.
- b) pagarla y apelar ante el Poder Judicial. Las multas aplicadas podrán ser apeladas dentro del plazo de tres (3) días de notificada al multado.

Algunos juristas han considerado que la norma que establece que la apelación de las multas debe hacerse en el plazo de tres días de notificada la decisión que la impone y previo pago de la multa provoca situaciones que rayan con la privación de justicia en virtud de la dificultad que crea tanto el cumplimiento de un plazo tan corto como la carga de pagar la multa a la que se supedita el acceso a la justicia.

El recurso de apelación deberá deducirse y fundarse ante el Ministerio de Trabajo quien tramitara la apelación ante la Justicia del Trabajo del lugar donde se cometió la infracción previo pago de la multa.

Antes de resolver el recurso de apelación interpuesto deberá oírse la opinión legal del órgano administrativo.

La experiencia, como abogada integrante del Ministerio me indica que en la mayoría de los supuestos, el poder judicial dicta su sentencia confirmando la resolución ministerial con costas para la empresa multada; salvo algunos casos donde se confirmo la resolución de forma parcial con las costas por su orden.

- c) no pagar la multa y generar que el Ministerio de Trabajo inicie un juicio de apremio contra el sujeto multado.

JUICIO DE APREMIO.-

En caso que el sancionado no pague la multa, el Ministerio de Trabajo a través del área jurídica correspondiente designara un abogado que represente al organismo a fin que inicie ante los Tribunales competentes el juicio de apremio. Este proceso es ejecutivo y se integra de la resolución administrativa dictada por el ministro del trabajo que constituye el título ejecutivo pertinente.

EL juicio de apremio se inicia con la presentación de la demanda y del título ejecutivo consistente en la resolución ministerial conteniendo la multa incumplida por el sancionado con la documentación necesaria que acredite que el abogado interviniente tiene poder suficiente para representar al Ministerio.

El paso siguiente consiste en labrar por el Tribunal el mandamiento de intimación de pago, embargo y citación de remate que si el resultado diera negativo, podría generar el pedido del Ministerio de una orden de embargo de las cuentas bancarias del sancionado previo pedido de informes ante el Banco Central de la República Argentina a fin que informe las instituciones del país donde la requerida tuviera una cuenta bancaria; o en su caso la medida de inhibición general de bienes si no existieran bienes susceptibles de embargo.

La demandada podría solicitar al Ministerio un acuerdo de pago de la deuda en cuotas con la aplicación de los intereses moratorios; advirtiéndose que en muchos casos el organismo conviene con el sancionado esta modalidad de pago de la multa.

SINTESIS.

Este trabajo busca colaborar con los profesionales que necesitan hacer peticiones, analizar un acta de inspección, confeccionar descargos, interponer recursos ante organismos administrativos tales como el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires; concientizando a los mismos que el ámbito del Derecho del Trabajo no se limita al Derecho Individual y al Derecho Colectivo laboral sino que también comprende ese campo tan complejo de normativa como es el Derecho Administrativo del Trabajo; esperando sea de utilidad para abogados, contadores, licenciados en recursos humanos que diariamente nos expresan cuando van al Ministerio su preocupación por no haber tenido durante su vida universitaria una materia autónoma que se llame "Derecho Administrativo del Trabajo".