

INTRODUCCION

Me propongo analizar un procedimiento que se lleva adelante dentro mi organismo, a saber, el Plan Nacional de Regularización del Trabajo, en adelante PNRT, del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación.- Este Plan, que a continuación paso de desarrollar, a mi entender evidencia como dentro de la Administración pública se ejercen todas las funciones de la actividad estatal: Legislativa, administrativa y jurisdiccional.- De esta manera y siguiendo la Marienhoff, ¹se advierte que el poder del Estado es único, pero hay múltiples funciones que se van tributando a los distintos órganos a fin de lograr la satisfacción de la ciudadanía.-

ANALISIS Y DESARROLLO DE LAS ESTAPAS DEL PLAN

El Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) es una política pública llevada delante de manera conjunta entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y las autoridades laborales de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con intervención del Consejo Federal del Trabajo (CFT), dependiente del MTEySS cuyo objetivo central es combatir el trabajo no registrado.

Nótese que para la creación de este programa se requirió una relación interadministrativa (Administración centralizada: MTEYSS y entidad autárquica AFIP), por ende, el procedimiento y resultado de este plan que se traduce en actividad externa de la administración, se halla sujeto al derecho (como se verá ut supra).

Entendiendo al trabajo no registrado, como uno de los problemas principales del mercado de trabajo a nivel global, no cabe duda que la inspección del trabajo es una institución clásica de la Administración del Trabajo, a fin de evitar el empleo no registrado o legal.-

Entre los objetivos principales se encontraban y se mantienen aun hoy:

¹ MARIENHOFF, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo TOMO 1. Titulo 1.-

-En septiembre de 2003, cuando se lanzó el PNRT, su objetivo principal fue combatir el trabajo no registrado, que por esa época ascendía al 49.9%, y verificar que se cumpla con la debida seguridad social, al incorporar al sistema a los trabajadores excluidos.-

-Promover el trabajo decente, a través de la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de los asalariados; a la vez, incrementar la proporción de trabajadores registrados, impulsando la incorporación de aquellos excluidos del Sistema de Seguridad Social.

En los objetivos del plan se visualiza el bien social y el interés público, finalidad de esencial de toda la actividad administrativa², y por ello, es que se pone en acción en miras al logro de los objetivos fijados.-

Siguiendo la línea que todas las normas están motivadas políticamente y dado el contexto que vivía nuestro país por los acontecimientos del año 2000 y las grandes tasas de desocupación, o mejor dicho, el alto índice de empleo informal es que, las Secretarías de Trabajo y de Seguridad Social y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) firmaron la Resolución Conjunta ST 91/2003, SSS 5/2003 y AFIP 1552/03 en la que se estableció que las Secretarías de Trabajo y de Seguridad Social comprobarán y verificarán, indistintamente, el cumplimiento por parte de los empleadores de la obligación de declarar e ingresar los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial con destino al Sistema Único de Seguridad Social y de la presentación de la solicitud de la Clave de Alta Temprana, de conformidad con lo establecido en la Resolución General AFIP N° 899/2000.³

Posteriormente, se firmó la Resolución General de AFIP N°1891 la cual crea el Registro de Altas y Bajas en Materia de la Seguridad Social. El mismo consiste en una base de datos que centraliza la información a nivel federal sobre las relaciones empleador-trabajador. Esta base contiene los datos referidos al sistema de “Clave de Alta Temprana” (CAT, Resolución General de AFIP N° 899/2000 y su modificatoria N° 943/2000), según el cual los empleadores

² Giannini, Lezione di diritto amministrativo, pag. 74.-

³ <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/fiscalizacion>.-

comprendidos en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) están obligados a registrar a sus nuevos trabajadores dependientes con anterioridad al efectivo inicio de la relación laboral. Los empleadores están obligados a informar las altas y bajas de sus trabajadores en este Registro.

En el año 2004, se dicta la ley 25.877, que introdujo reformas significativas en el ámbito del derecho individual y de las relaciones colectivas de trabajo. También se creó el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social, cuya función primordial es el cumplimiento de las normas del trabajo y de la seguridad social en todo el territorio nacional, siendo la autoridad de aplicación el MTEYSS.-

Finalmente, la Resolución MTEySS N° 655/2005 establece el procedimiento para comprobar y juzgar las infracciones que se refieren a los Capítulos B, E, G, I y J de la Resolución General AFIP N° 1566/2003. Con esta normativa, el Ministerio de Trabajo, y la AFIP están ejerciendo dentro de sus competencias la función legislativa, al dictar sus propias normas y reglar su propio procedimiento. Por supuesto que esta función es general, abstracta e intermitente.- No es su función por excelencia o habitual, pero fue necesaria para la génesis y la reglamentación del plan, así como también para la articulación con los otros organismos mencionados, y cabe destacar que está sometida al principio de legalidad.-

La ejecución operativa del PNRT se realiza de manera descentralizada, por medio de las Agencias Territoriales (AT) que tiene el organismo en todo el país y la Dirección de Inspección Federal (DIF) con jurisdicción en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Las etapas del Plan comprenden las siguientes acciones: -Fiscalización del establecimiento y relevamiento de trabajadores, por parte de los inspectores del MTEYSS, - Cruce de datos con las bases de ANSES y AFIP. Aquí pueden suceder diversas cuestiones: A) Si todos los trabajadores relevados se encuentran debidamente registrados, se entrega acta de inspección y se

archivan las actuaciones; B) Si existe al menos un trabajador sin la debida registración:

- (i) se otorga al empleador un plazo de intimación para regularizar dicha situación o,

Al finalizar el plazo de intimación otorgado, se realiza un nuevo cruce de datos con las bases de ANSES y AFIP.

- Si el empleador registra la relación laboral de los trabajadores: se archivan las actuaciones.
- Caso contrario, se notifica al empleador a comparecer a una audiencia de ante el MTEySS con competencia territorial según el domicilio fiscal declarado oportunamente en la AFIP.

En la audiencia de descargo, el empleador podrá ejercer el derecho a defensa que le asiste. En caso de no asistir a la audiencia, se declarará su incomparecencia y se continúa con el procedimiento administrativo.

Desde la fiscalización, hasta la audiencia de descargo se evidencia una función netamente administrativa del organismo tendiente a cumplir su objetivo. Esta función es de carácter permanente, continuo y concreto. Este plan comenzó por el 2003 y se mantiene en la actualidad.-

Una vez cerrada la instrucción, se envían las actuaciones para su resolución a la Dirección de Resolución de la Fiscalización, y aquí comienza la función jurisdiccional. - Entendiéndose, como “la facultad de decidir controversias con fuerza de verdad legal, siempre que se atenga al principio de legalidad y posterior contralor por el poder judicial en caso de ser recurrida”⁴.-

Dicha Dirección, luego del análisis de las actuaciones, puede resolver la nulidad de las actuaciones, la absolución del empleador o la sanción por incumplimiento de las normas laborales con imposición de multa.

En el caso de la resolución con sanción e imposición de multa:

⁴ Cassagne, Juan Carlos. Derecho administrativo. Tomo 1. Ed. Abeledo Perrot. 7 ma edición, (1998). Caps. 3 y4.-

- Si el empleador regularizó los trabajadores detectados antes de la audiencia de descargo, la multa será reducida al mínimo legal previsto por el artículo 40 inciso g) de la Ley N° 11.683 (t.o. 2017)
- En cambio, si el empleador no regularizó a los trabajadores antes de la audiencia de descargo, no se aplicará reducción alguna en la sanción pecuniaria.
- En todos los casos, una vez la sanción se encuentre notificada y vencido el plazo para interponer recursos, el empleador será incluido en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL⁵)

Una vez notificada de la resolución, el empleador/administrado tiene las siguientes opciones: a) Pagar la multa interpuesta en algunas de las sucursales del Banco Nación de la Argentina, mediante la boleta de depósito que se adjunta a la resolución; b) Solicitar un plan de pago en cuotas, donde se refinanciará el monto de la multa y se le brindará las boletas de depósito equivalentes a la cantidad de cuotas otorgada para su pago en alguna de las sucursales del Banco Nación de la Argentina; c) Impugnar la resolución administrativa, mediante la presentación de un escrito en la Mesa de Entradas del MTEYSS donde tramita el expediente.

En el caso c) la Dirección de Resolución de la Fiscalización analizará el escrito de la impugnación administrativa y emitirá una nueva resolución. La nueva resolución puede ratificar lo resuelto en la resolución de primera instancia, quedando agotada la vía administrativa, o bien, rectificar lo resuelto en la resolución de primera instancia, determinando la absolución del empleador, la nulidad de las actuaciones o la reducción de la multa interpuesta.

En el caso de la resolución de recursos que ratifica lo resuelto en primera instancia, el empleador podrá apelar judicialmente la medida, quedando agotada la vía administrativa y expedita la judicial.-

⁵ En el año 2014 y por iniciativa del MTEYSS se sanciona la ley 26.940, donde se crea el REPSAL- Registro Público de Empleadores con sanciones Laborales, cuya administración estaba a cargo de la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social, dependiente de la Secretaría de Trabajo del MTEYSS.-

Una vez que la resolución se encuentra firme (en primera instancia o luego de la resolución por recurso presentado), se verifica si el empleador abona o no, la multa interpuesta. En caso afirmativo, se agrega constancia de pago y se archiva el expediente, caso contrario, se emite certificado de deuda y se remite dicho certificado a la Dirección General de Asuntos Jurídicos del MTEYSS para iniciar la ejecución fiscal de la deuda ante los Juzgados federales contenciosos administrativos correspondientes, a fin de lograr el recupero de esos fondos para las arcas públicas.-

CONCLUSIONES FINALES

Con el PNRT, en el 2003, se instalo nuevamente “el concepto de trabajo como factor de inclusión social, como la herramienta de los trabajadores para recuperar su dignidad como ciudadanos plenos, y como motor de desarrollo económico del país”⁶

A raíz de esta concepción, es que la administración actuó en consecuencia para cumplir sus fines.- Aquí está la motivación política del PNRT. Como se puede apreciar fue un proceso largo, se empezó gestionando internamente e interadministrativamente, para luego conseguir la norma dictada por el poder legislativo en uso de sus funciones.-

⁶ Carlos Tomada, Un legado 12 años de Trabajo, (2015)