

FACULTADES DE LA ADMINISTRACIÓN Y DERECHOS DEL INSPECCIONADO
GUÍA PRÁCTICA CON RECOMENDACIONES ANTE INSPECCIONES DE BPS, DGI Y MTSS

DR. DIEGO YARZA

DR. RAMIRO MARTÍNEZ

GERENCIA JURÍDICA DE LA CÁMARA DE COMERCIO Y SERVICIOS DEL URUGUAY



I – INTRODUCCIÓN:

La inspección de un organismo público es, para cualquier empresa, un momento de tensión. Sin embargo, conviene despejar desde el inicio un equívoco frecuente: la actuación inspectiva no constituye una imputación ni presupone la existencia de un incumplimiento. Se trata de un procedimiento administrativo dirigido a comprobar la situación fiscal, previsional o laboral del sujeto inspeccionado y, en su caso, a detectar apartamientos respecto de sus obligaciones. Su inicio puede responder a inconsistencias detectadas en las declaraciones, a denuncias, a análisis de riesgo, al cruzamiento de información con otros contribuyentes, a la pertenencia a un sector sensible o, sencillamente, a un criterio aleatorio de selección.

Ahora bien, aunque la inspección no equivale a una acusación, la forma en que la empresa la transita incide de manera decisiva en su desenlace. La experiencia del asesoramiento muestra que una porción significativa de las observaciones y de las sanciones no obedece a incumplimientos sustanciales, sino a causas evitables: documentación dispersa o no localizable en el momento en que se la requiere, declaraciones improvisadas por personal sin instrucciones, actas firmadas sin lectura previa, plazos de descargos vencidos por falta de control de las notificaciones. Son errores de gestión que terminan produciendo consecuencias jurídicas.

El presente informe procura explicar, en términos accesibles, qué puede y qué no puede hacer la Administración durante una actuación inspectiva, qué derechos asisten a la empresa inspeccionada y qué conductas resultan aconsejables antes, durante y después de la visita. No pretende sustituir el asesoramiento del caso concreto, sino ofrecer un marco de comprensión que permita tomar decisiones informadas cuando el inspector ya está en el local.

II – MARCO NORMATIVO:

Una primera dificultad práctica consiste en que las reglas del procedimiento inspectivo no se encuentran reunidas en un único cuerpo normativo, sino dispersas en distintas fuentes de jerarquía diversa. Comprender esa arquitectura ayuda a identificar con precisión dónde termina la potestad del organismo y dónde comienza el derecho del inspeccionado.

En el vértice se ubica la Constitución de la República, que consagra la protección de la privacidad y la inviolabilidad del domicilio (Artículo 11), el debido proceso (Artículo 12) y el derecho a ser oído antes de la adopción de una decisión que pueda perjudicar al interesado (Artículo 66). A ello se suman los instrumentos internacionales ratificados por el país, como lo es el Convenio sobre la inspección del trabajo, N.º 81 de 1947, ratificado por la Ley No. 14.110, además, especialmente el Pacto de San José de Costa Rica, así como el conjunto de normas sobre intercambio de información financiera —la Ley No. 19.428, la Ley No. 19.484 de transparencia fiscal y el Decreto No. 77/017 sobre el estándar común de reporte—, que explican por qué hoy la Administración accede a información que hasta hace pocos años debía solicitar expresamente.

En el plano legal y reglamentario, el Código Tributario regula las facultades de fiscalización en sus Artículos 43 a 92, con particular relevancia de los Artículos 68 y 70, que definen respectivamente las atribuciones de la Administración y los deberes de colaboración del contribuyente. El Decreto No. 500/991 fija el procedimiento administrativo común y, en su artículo 2.º, consagra el derecho de defensa como principio rector. A ello se agregan las disposiciones propias de cada organismo: la R.D. 40-2/97 del Banco de Previsión Social, las Resoluciones de la Dirección General Impositiva N.º 445/980 y N.º 1561/009, y el Decreto No. 371/022 del 16 de Noviembre de 2022 —parcialmente modificado por el Decreto No. 19/023—, que reformuló las competencias y el procedimiento de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social.

De ese conjunto se desprende la idea que ordena todo el análisis posterior: las facultades de la Administración son amplias, pero no irrestrictas. La expresión “más amplias facultades de investigación y fiscalización” del artículo 68 del Código Tributario ha sido en ocasiones interpretada por la propia Administración como una suerte de poder ilimitado, lectura que no se compadece con el sistema constitucional. Esas potestades deben coordinarse con los derechos individuales, que operan como su límite y no como una concesión del organismo actuante.

III – PREVIO A LA INSPECCION:

Buena parte del resultado de una inspección se define antes de que el inspector llegue. Como la visita suele producirse sin aviso previo, la empresa no dispone de tiempo para organizarse una vez iniciada la actuación: debe llegar preparada.

En primer término, el escenario ideal es que se establezca quién recibe al inspector y quién lo sustituye en su ausencia (por ej.; por jerarquía), dónde se centraliza la documentación de la empresa, quién se encuentra autorizado a declarar en su nombre y a quién debe darse aviso de inmediato. La ausencia de esas definiciones explica la mayoría de los desajustes iniciales, cuando un funcionario administrativo, sorprendido por la visita, entrega documentación sin registro o formula apreciaciones sobre cuestiones técnicas que luego resultan difíciles de revertir.

En segundo término, corresponde capacitar al personal que pueda tomar contacto con el inspector. Tres nociones básicas resultan suficientes: que no es posible negarse arbitrariamente a la actuación inspectiva, porque la colaboración constituye un deber legal; que no deben emitirse opiniones sobre materias técnicas ni entregarse información confidencial sin asesoramiento; y que la empresa tiene derecho a recibir un trato cordial y respetuoso, cuyo apartamiento puede y debe hacerse constar.

La tercera medida es la auditoría interna periódica. Una revisión anual de los libros sociales y contables, las planillas de trabajo, las declaraciones juradas y los contratos de servicios tercerizados permite detectar desvíos mientras todavía es posible regularizarlos espontáneamente, esto es, antes de que sean relevados por un tercero y en condiciones sensiblemente más favorables.

Íntimamente vinculada con la anterior se encuentra la organización documental. Contar con una contabilidad ordenada y actualizada, con la documentación clasificada por materia y respaldada digitalmente, no solo acorta la duración de la inspección y evita retrasos: reduce el riesgo de ajustes fundados en la falta de respaldo de operaciones que en rigor existieron. Debe recordarse, además, que existe la obligación de conservar la documentación durante el plazo de prescripción de los tributos, de modo que la política de archivo no es una cuestión de orden interno sino de cumplimiento normativo.

Por último, resulta imprescindible constituir y monitorear el domicilio electrónico. Tanto los organismos recaudadores como la Inspección del Trabajo admiten hoy la notificación por medios electrónicos en la casilla constituida por la empresa. Una casilla desatendida puede traducirse, lisa y llanamente, en la pérdida del plazo para presentar descargos o interponer recursos, con el consiguiente riesgo de que una observación discutible se convierta en un acto firme.

IV – DESARROLLO DE LA ACTUACION INSEPECTIVA:

Iniciada la visita, la conducta aconsejable puede resumirse en una fórmula: colaboración plena en cuanto al fondo y rigor formal en cuanto al procedimiento. Ambas dimensiones son compatibles y, de hecho, se refuerzan mutuamente.

El primer paso consiste en verificar la identidad del actuante. El inspeccionado tiene derecho a solicitar la cédula de identidad y el carné habilitante de los inspectores. En materia laboral, el Artículo 25 del Decreto No. 371/022 impone al inspector el deber de identificarse ante el empleador, su representante o el encargado presente en el establecimiento y, en su defecto, ante el trabajador de mayor jerarquía. Esa obligación admite excepción cuando el inspector entienda que la identificación puede perjudicar el éxito de la actuación, pero en tal caso debe dejar constancia fundada en el acta y comunicarlo al Inspector General dentro de las veinticuatro horas.

Verificada la identidad, corresponde dar aviso inmediato a la gerencia y a los asesores. El **derecho al acompañamiento profesional durante todo el procedimiento se encuentra expresamente reconocido**, y su ejercicio no debe interpretarse como un gesto de desconfianza ni como un obstáculo a la fiscalización: es, sencillamente, la forma ordinaria de transitar un procedimiento cuyas consecuencias son jurídicas.

En cuanto a la información que se proporciona, rige una regla elemental: no debe declararse de memoria. Cuando se trata de datos relevantes —cifras, fechas, condiciones de contratación, criterios aplicados en una liquidación—, es preferible ofrecer la respuesta por escrito en un plazo breve antes que arriesgar una manifestación inexacta que luego quedará documentada en el acta. Del mismo modo, la documentación debe entregarse en copia y no en original, dejando constancia precisa de qué se entrega, en qué cantidad y en qué fecha.

También corresponde controlar el alcance de la actuación. La inspección debe ceñirse a su objeto y desarrollarse en el domicilio fiscal y en los locales vinculados a la actividad económica. No procede el acceso a información ajena a la fiscalización en curso ni a documentos personales o íntimos carentes de relevancia tributaria o previsional. Si se pretendiera ingresar a un domicilio particular y el interesado negará el ingreso, será necesaria la orden de un juez competente.

Merece un párrafo propio el acta. Todo el procedimiento debe quedar documentado por escrito, y el acta es el instrumento en el que ello se materializa: allí se consigna lo actuado, quiénes participaron y qué se entregó. Debe leerse íntegramente antes de suscribirla y, si existen discrepancias, firmarse dejando constancia expresa de ellas. Firmar el acta no implica prestar conformidad con su contenido, sino acreditar que la actuación se cumplió; negarse a firmar, en cambio, no impide que el procedimiento avance y priva a la empresa de la posibilidad de incorporar sus observaciones. Conviene dejar asentado todo lo relevante: la documentación entregada, las disconformidades sustanciales, las observaciones sobre el modo en que se condujo el procedimiento y, si correspondiera, cualquier trato inadecuado o exceso del funcionario. La empresa debe conservar copia.

Finalmente, es legítimo solicitar plazos razonables para reunir información. La fiscalización no puede convertirse en una carga desproporcionada: rigen los principios de eficacia, economía y celeridad, así como un deber recíproco de lealtad y buena fe que obliga tanto al organismo, que debe actuar sin hostigamiento, como a la empresa, que debe aportar información veraz y completa. Mantener un trato profesional, firme en el fondo y correcto en la forma, es habitualmente la estrategia de mejor rendimiento.

V – PARTICULARIDADES SEGÚN EL ORGANISMO ACTUANTE:

Aunque las tres actuaciones comparten estructura y principios, difieren en su objeto, en sus facultades y en sus plazos, de modo que conviene distinguirlas.

a) Banco de Previsión Social

La fiscalización del BPS se orienta al cumplimiento de las obligaciones de seguridad social y, particularmente, a la correspondencia entre la nómina declarada y la realidad de la empresa. Durante la actuación, sus inspectores pueden requerir información a la empresa, a sus proveedores, trabajadores y clientes, así como a otros organismos públicos vinculados; examinar o incautar la documentación comercial y fiscal, propia o ajena, que se encuentre en el local; inspeccionar ocularmente bienes muebles e inmuebles; y concurrir dentro o fuera de los horarios normales de atención comercial.

La documentación puede permanecer en poder del organismo hasta treinta días hábiles, salvo plazo acordado o dispuesto judicialmente.

Un aspecto que suele pasar inadvertido merece especial atención: el intercambio de información entre el organismo y el contribuyente por medios electrónicos —correo electrónico, teléfono, mensajería, aplicaciones de mensajería instantánea— constituye documentación auténtica. Ello obliga a un cuidado particular en las comunicaciones informales, que muchas veces se mantienen sin conciencia de su valor probatorio. Concluida la inspección, el contribuyente es informado del resultado, se le da vista de las actuaciones y dispone de quince días hábiles para presentar pruebas o descargos.

b) Dirección General Impositiva

El procedimiento de la DGI presenta una secuencia definida que conviene conocer para saber en qué etapa se está y qué corresponde hacer en cada una. Comienza con la orden de inspección, resolución interna que dispone la fiscalización y que integra la etapa preparatoria. Le sigue el acta de inicio, que marca la apertura formal del procedimiento, y luego el acta final, que cierra la instrucción con un sumario de lo actuado y las conclusiones y determinaciones preliminares, interrumpiendo la prescripción. A continuación, se confiere la vista previa, oportunidad en la que el contribuyente presenta descargos y ofrece prueba; no se trata de una instancia meramente formal, ya que la Administración está obligada a conocer y considerar lo alegado antes de decidir. El procedimiento culmina con el acto de determinación, resolución fundada que declara el nacimiento de la obligación tributaria y su cuantía, tipifica las infracciones y declara los responsables tributarios.

El alcance de la fiscalización puede ser general, comprensivo de todos los impuestos, o específico, limitado por ejemplo al Impuesto al Valor Agregado (IVA) o al Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Como resultado, la Administración puede aplicar multas por infracciones formales o sustanciales, recargos por mora y ajustes por tributos omitidos, y en los casos graves formular denuncia penal por defraudación tributaria.

c) Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social

La actuación de la IGTSS abarca el correcto registro de los trabajadores, la categoría laboral, la jornada y los descansos, el pago de salarios y horas extras, el cumplimiento de la normativa sobre tercerizaciones y las condiciones de seguridad y salud ocupacional. Sus inspectores están autorizados a ingresar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche, a todo lugar ocupado por trabajadores. En ese marco pueden producir prueba, interrogar al empleador o al personal —solos o ante testigos—, exigir la presentación de libros y registros y obtener copias, requerir la colocación de señalización, tomar fotografías y videos, levantar planos o croquis y extraer muestras, formular observaciones y órdenes, intimar la subsanación de incumplimientos, levantar actas y, cuando exista peligro para los trabajadores, promover medidas de seguridad e incluso la clausura preventiva de locales o equipos.

El procedimiento puede iniciarse de oficio o por denuncia, y admite tres modalidades: la visita presencial, la citación del representante de la empresa a comparecer ante la Inspección y la comprobación por mecanismos electrónicos sobre la información existente en el Ministerio. Si de las actuaciones surgen posibles infracciones, se eleva un informe al superior y luego a la División Jurídica, que evalúa la regularidad del procedimiento y la eventual aplicación de sanciones.

El plazo máximo del procedimiento administrativo es de dos años desde su inicio; cuando se investiga una presunta violación de derechos fundamentales de los trabajadores, el procedimiento especial no puede exceder los dieciocho meses desde que el expediente es recibido por la División Jurídica. Las sanciones posibles son la amonestación, la multa —cuya cuantía depende de la entidad de la infracción y de la cantidad de trabajadores involucrados— y la clausura del establecimiento por hasta seis días. Si la infracción se cataloga como leve y la multa se abona dentro de los diez días siguientes a la notificación, el monto se reduce en un treinta por ciento.

VI – ETAPA POSTERIOR A LA INSPECCION:

Concluida la instrucción, la empresa dispone de instancias de defensa que deben ejercerse en tiempo y forma. La primera es la vista de las actuaciones, con la consiguiente posibilidad de presentar descargos y ofrecer prueba antes de que se dicte resolución. El Artículo 2.º del Decreto No. 500/991 consagra el derecho a conocer la situación y a responder antes de la adopción de una decisión perjudicial; su omisión determina la invalidez de lo resuelto, por vulneración del derecho de defensa y del debido proceso. Se trata, entonces, de una garantía sustancial y no de un trámite.

Si la resolución resulta desfavorable, proceden los recursos administrativos de revocación y jerárquico, mediante los cuales la empresa impugna la decisión ante la propia Administración antes de acudir a la Justicia. Agotada la vía administrativa, queda expedita la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Debe subrayarse que la calidad de esta defensa depende en gran medida de lo construido durante la inspección. Las constancias incorporadas a las actas, la individualización de la documentación entregada y el registro de las

irregularidades del procedimiento constituyen el material con el que después se litiga. Lo que no quedó escrito difícilmente pueda invocarse con eficacia más adelante.

VII – CONSIDERACIONES FINALES:

Tres conclusiones se desprenden de lo expuesto. La primera es que la inspección se afronta bien cuando se la preparó antes: el orden documental, el protocolo interno y la revisión periódica de las obligaciones son las herramientas que determinan el resultado, mucho más que la habilidad desplegada durante la visita.

La segunda es que colaborar no significa renunciar. El deber de colaboración, que es real y cuyo incumplimiento tiene consecuencias, convive con derechos igualmente concretos: la asistencia letrada durante todo el procedimiento, el control del alcance de la actuación, la entrega de copias en lugar de originales, la incorporación de constancias en el acta y la reserva de la información obtenida, que solo puede utilizarse a los fines previstos en la normativa.

La tercera es que el procedimiento se juega en el expediente. Cada acta es, a la vez, el registro de lo ocurrido y el insumo de una eventual defensa posterior. Actuar con ese horizonte —documentando, dejando constancia, controlando plazos— es lo que permite que una inspección, aun cuando derive en observaciones, se resuelva dentro de márgenes previsibles y administrables para la empresa.

“Quod non est in actis non est in mundo” es una expresión latina que se utiliza actualmente en el Derecho procesal de la mayoría de los países, y está enmarcado dentro de la garantía de las personas al debido proceso. La frase se traduce textualmente como «*lo que no está en las actas, no está en el mundo*»; y, en un sentido más interpretativo como «*lo que no está en el expediente, no existe en el proceso*».