

SUNAFIL VS PODER JUDICIAL ¿ES COMPETENTE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO PARA INVALIDAR LAS SANCIONES QUE IMPONE EL EMPLEADOR A SUS TRABAJADORES?

ELMER HUAMÁN ESTRADA

Abogado por la Universidad de Piura y Magíster en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la PUCP. Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Socio y jefe del área de Derecho Laboral de Lazo Abogados. Docente de pregrado y posgrado en la Universidad San Ignacio de Loyola.



INTRODUCCIÓN

Un tema que actualmente genera debate en nuestro ordenamiento jurídico laboral es determinar si la Inspección del Trabajo tiene competencia para analizar la validez de las sanciones que el empleador impone a sus trabajadores, ya sean sanciones leves (amonestaciones escritas o verbales), medianas (suspensiones sin goce de haberes) o incluso la sanción más drástica que es el despido.

Indicamos esto porque si bien la competencia para examinar el ejercicio de la potestad sancionatoria del empleador se ha encargado normativamente al juez laboral, en los últimos años han sido varios los casos en los que la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) ha fiscalizado al empleador que suspendió o incluso despidió trabajadores para determinar si, en la efectivización de dicho ejercicio, se ha cometido alguna infracción punible en sede administrativa.

Por otro lado, la judicatura laboral, a través de algunos pronunciamientos judiciales, ha precisado que la inspección laboral no es competente para analizar e invalidar las sanciones (suspensiones o despidos) que imponga el empleador a sus trabajadores, siendo este asunto de competencia exclusiva del órgano jurisdiccional.

Ante esta controversia, que refleja posiciones contradictorias entre el fuero judicial laboral y la fiscalización laboral, hemos considerado importante, a través de la presente investigación, revisar qué ha dispuesto nuestro marco normativo sobre este asunto; como también analizar qué han indicado los jueces y la Administración Pública en recientes pronunciamientos administrativos y judiciales; y, posteriormente, mostrar una postura ante este dilema.

I. LA REVISIÓN DE LA SANCIÓN DEL DESPIDO

1. El marco normativo peruano

El despido constituye el acto por el cual el empleador resuelve el contrato de trabajo por el ejercicio de su voluntad unilateral. Si dicha voluntad se sustenta

en una causa justa demostrable, el despido será justificado; y si se adolece de esta causa, el despido será injustificado.

Ahora bien, en el ordenamiento laboral peruano, la posibilidad de que este despido empresarial pueda revisarse por la Administración Pública a fin de determinar si contaba con dicha causa justa, se encontró vigente hasta la vigencia del Decreto Ley N° 22126 (21 de marzo de 1978), norma que en su artículo 6° dispuso lo siguiente:

“Artículo 6: El trabajador que estime que la causal invocada para su despido es injustificada **podrá recurrir a la Autoridad Administrativa de Trabajo** si acaso exigiere su reposición o al fuero privativo de trabajo si decidiere la ruptura del vínculo laboral pero condicionada, en este caso, al pago de la indemnización especial prevista en el inciso b. del presente artículo”.

Posteriormente, con la Ley N° 24514 (4 de junio de 1986), como indica Blancas Bustamante:

Ae unificó las acciones impugnatorias del despido, al descartar, en armonía con los preceptos constitucionales sobre la potestad jurisdiccional del Estado, la vía administrativa para la reclamación que tuviera como pretensión la reposición del trabajador y establecer como vía única, en sede judicial, la acción de calificación del despido, mediante la cual, una vez declarado injustificado o improcedente el despido, el demandante podía optar, en ejecución de sentencia, por su reposición o el pago de la indemnización por despido (2022, p. 127).

Desde la vigencia de esta última norma, hasta la actualidad, la normativa laboral ha sido precisa en establecer la competencia exclusiva del juez laboral para analizar la validez de la decisión del empleador de resolver, por voluntad unilateral, el contrato de trabajo.

Esto lo comprobamos si revisamos el vigente Decreto Supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, que dispone, en varios de sus dispositivos (artículos 22, 34, 36, 39, 40, 41, 42, entre otros) que el despido será impugnado ante el juez laboral.

En tal sentido, una lectura sistemática del vigente Decreto Supremo N° 003-97-TR permite sustentar que la normativa laboral ha encargado al juez laboral la revisión del despido y su declaración de injustificado bajo la tipología de despidos que reconoce la ley (arbitrario, nulo, indirecto); y, adicionalmente,

los despidos creados a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como lo son el despido incausado o fraudulento también son analizados por el juez laboral (o incluso el juez constitucional).

Lo que no encontramos en la normativa sustantiva antes mencionada es algún dispositivo vigente que indique que el despido puede ser cuestionado ante la Autoridad Administrativa de Trabajo. Solo existen precisiones normativas en el Decreto Supremo N° 003-97-TR que reconocen -a dicha autoridad- facultades de verificación (caso fortuito o fuerza mayor para la solicitud de suspensión perfecta), registro (contratos de trabajo) o aprobación de ciertos documentos empresariales (reglamento interno de trabajo).

En esa misma línea, la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, no indica en dispositivo alguno que la Inspección del Trabajo cuente con competencias para analizar e invalidar el despido. Del mismo modo, el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, precisa en su artículo 6 que “(l)os Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares se encuentran facultados para realizar actuaciones inspectivas con la finalidad de **verificar el despido arbitrario** por negativa injustificada del empleador de permitir el ingreso al centro de trabajo o de labores, (...)”.

Esta verificación encuentra su sustento en lo regulado en el artículo 45 del Decreto Supremo N° 001-96-TR, Reglamento de la Ley de Fomento del Empleo, que ha señalado que:

“(l)a Autoridad Administrativa de Trabajo, a solicitud de parte, prestará su concurso para **verificar** el despido arbitrario que se configure por la negativa injustificada del empleador de permitir el ingreso del trabajador al centro de labores, lo que se hará constar en el acta correspondiente. Igualmente, el trabajador podrá recurrir a la autoridad policial, a fin de que se efectue la referida constatación, en la que se deberá especificar la identidad y cargo de las personas que intervinieron en el acto, el lugar donde se realizó la diligencia y la manifestación de las partes”.

Se ha dispuesto, entonces, que la Inspección del Trabajo, respecto del despido, sólo puede verificar su existencia, más no analizar su validez buscando determinar una posible infracción por parte del empleador (que le permita imponerle una sanción administrativa). Coincidimos, en este punto, con lo indicado por la doctrina cuando nos señala que:

En estos casos, la inspección del trabajo no lleva a cabo actos enmarcados en un posible procedimiento de fiscalización laboral en el que se pueda determinar incumplimientos por parte del empleador y, en consecuencia, pueda determinarse alguna responsabilidad empresarial que justifique la imposición de sanciones. Indicamos esto porque en estos procedimientos la inspección del trabajo no fiscaliza para posiblemente sancionar; sino que inspecciona para determinar la ocurrencia de ciertos hechos y dar fe de su existencia, constancia que posteriormente servirá como prueba para un posible proceso laboral (verificación de despido arbitrario) (Egusquiza & Illa, 2022, p. 156).

Del mismo modo, el Decreto Supremo N° 019-2006-TR no contempla ninguna infracción que permita a la Inspección del Trabajo sancionar al empleador por incurrir en un despido injustificado (nulo, arbitrario, indirecto, fraudulento o incausado). Por lo tanto, bajo la aplicación del principio de legalidad administrativa, la fiscalización laboral no podría examinar la decisión empresarial del despido y determinar si dicha decisión es válida o no, pues, como hemos indicado, la norma laboral sustantiva ha dispuesto que dicho análisis corresponde al juez laboral.

Sobre esto, no resulta extraño que se le haya encargado normativamente al juez laboral la revisión de validez del despido en otros ordenamientos jurídicos como el español, tal como lo sostiene Palomeque cuando nos indica que:

Los efectos, las consecuencias jurídicas, patrimoniales y de otro orden, del acto de despido dependen exclusivamente de la calificación del Juez de lo Social, quien deberá hacerla en la sentencia. (...) La calificación del despido irá en el fallo y para llegar a esa conclusión precisa antes el Juzgador haber sentado los hechos declarados probados y haber aplicado a los mismos un razonamiento jurídico. (Palomeque y Alvarez, 2010, p. 767)

En esa misma línea, en nuestro ordenamiento jurídico la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, ha dispuesto que compete al juez laboral, en el proceso ordinario laboral, resolver las pretensiones referidas al “(e)l nacimiento, desarrollo y extinción de la prestación personal de servicios”; y, en el proceso abreviado laboral, corresponde atender la pretensión de reposición cuando se plantea como pretensión principal única.

Ahora bien, que la norma procesal laboral disponga que el juez laboral es competente para examinar los despidos injustificados y poder conceder las pretensiones de reposición o indemnización por despido arbitrario no significa *per se* que la inspección del trabajo se encuentre excluida de analizar despidos.

Indicamos esto porque hay otras materias que pueden ser examinadas tanto por el juez laboral como por la inspección del trabajo (como el hecho de que el empleador le adeude el pago de beneficios laborales a un trabajador, situación que puede generar un juicio laboral y a la vez una fiscalización laboral).

Sin embargo, en esos casos la normativa en materia de inspección sí ha contemplado, como infracción administrativa, la materia que también puede ser ventilada en sede judicial; lo cual, como hemos indicado previamente, no ocurre en el caso del despido en el que no existe infracción normativa alguna que le permita a la fiscalización laboral administrativa adentrarse en el examen del despido y declarar su invalidez para, luego, poder sancionar al empleador por un ilícito administrativo.

En tal sentido, si la inspección del trabajo carece de una infracción administrativa y de un procedimiento de fiscalización que le permita examinar, invalidar, y sancionar al empleador por incurrir en un despido injustificado, pretender llevar a cabo estas acciones implica una clara contravención al principio de legalidad administrativa pues se estaría ejecutando una actuación administrativa sin soporte legal habilitante. Debemos tener presente, sobre este principio, su vertiente material conocida como principio de tipicidad o de taxatividad, que es definida por la doctrina administrativista de la siguiente manera:

Consiste en la exigencia de que tanto los comportamientos prohibidos, o preceptuados, como las sanciones a imponer, sean descritos clara e inequívocamente, de forma que no se genere inseguridad jurídica. Se trata, en definitiva, de que los ciudadanos puedan en todo momento prever las consecuencias sancionatorias que pueden derivar de su conducta. (Gómez & Sanz, 2013, p. 159).

Por ello, somos de la idea de que, ante la carencia de una norma clara y precisa que permita a la Inspección del Trabajo analizar el despido y determinar una sanción a imponer cuando sea injustificado, corresponde al proceso judicial la competencia para evaluar el despido y declararlo como injustificado en caso corresponda otorgando al trabajador la tutela que reclame (restitutoria/reposición o resarcitoria/indemnización).

2. El análisis previo de la validez del despido como condicionante de la infracción administrativa

Un argumento que sostienen algunos autores para postular que la Inspección del Trabajo puede analizar un despido y requerirle al empleador la reposición del trabajo radica en la existencia de algunas infracciones administrativas vinculadas a afectación de derechos colectivos. Se ha indicado, sobre este punto, lo siguiente:

En efecto, por ejemplo, podría suceder que un empleador despidiera a uno o varios trabajadores que han conformado un sindicato o a un trabajador sindicalizado, por el solo hecho de tener esta condición, siendo, ambos casos, supuestos de infracciones recogidos en el RLGIT (ver numerales 25.10 y 25.12 del artículo 25 de esta norma), lo cual, a la vista y análisis del inspector, amerita de la disposición de una medida de requerimiento que permita resarcir el incumplimiento advertido, la cual, en estos casos, consistirá básicamente, en la reinstalación del trabajador afectado. (De Lama, 2021, pp. 594-595).

Puede verse, entonces, que, a partir de la revisión de las infracciones administrativas referidas a afectaciones a la libertad sindical, se plantea la posibilidad de que la inspección del trabajo, al advertir que se han despedido a trabajadores que conformaron un sindicato, puede y se encuentra habilitada en la etapa inspectiva a ordenar como medida de requerimiento¹ la reposición del trabajador. Sin embargo, en este planteamiento consideramos que se ha dejado de lado el análisis de la cuestión previa necesaria para poder imputar la existencia de actos antisindicales, la cual sería la revisión de la validez del despido.

Este análisis previo ha sido reconocido por la Corte Suprema como esencial para poder reconocer la existencia de actos antisindicales en el ejercicio del poder sancionador del empleador. Por ejemplo, en la Casación Laboral N.º 27744-2019 LIMA se señaló lo siguiente:

“Décimo Primero: Ahora bien, el demandante ha sostenido que su despido es un acto de represalia, porque la empresa tomó conocimiento de su designación como Secretario de Relaciones Exteriores del Sindicato de Trabajadores Textiles y Químicos de Aris Industrial Sociedad Anónima, por el periodo que comprende desde el 01.01.2017 al 31.12.2018 a fin de realizar actividades sindicales; sin embargo, de acuerdo a lo descrito en el considerando prece-

1 Un ejemplo real de este tipo de medidas de requerimiento puede verse en la siguiente actuación inspectiva: <https://isp.org.pe/multa-de-casi-un-millon-de-soles/>

dente, ha quedado determinado que el despido del demandante fue válido y obedeció a una falta grave, tal es así, que **su elección como Secretario de Relaciones Exteriores no significa un blindaje absoluto que impida que se pueda aplicar las sanciones respectivas por las faltas cometidas a un dirigente sindical, pues, de lo contrario se estaría limitando irrazonablemente las facultades sancionadoras que corresponden a todo empleador.**

Décimo Segundo: En ese contexto, **el demandante pretende hacer valer el despido como uno prohibido o ilícito; sin embargo, en el proceso ha quedado probado que al demandante se le ha imputado una falta grave respecto de un hecho que encierra gravedad por estar vinculado a la seguridad en el trabajo**, lo que generó su despido por una causa establecida en la Ley; pues conforme se ha señalado el demandante cometió falta grave por el incumplimiento de sus labores que hacen irrazonable la subsistencia de la relación laboral".

Para la Corte Suprema, entonces, el análisis referido a si nos encontramos frente a un acto antisindical al momento que el empleador cesa a un trabajador exige, previamente, examinar si dicha decisión de cesarlo es válida. Por ejemplo, si el trabajador despide a un dirigente sindical por usar frases denigrantes contra un gerente de la empresa en mensajes de whatsapp (Casación N° 24775-2019-Lima Este), el cese resultaría válido y, por ende, no se podría analizar la existencia de afectaciones a la libertad sindical. Es decir, en buena cuenta, no habrá afectación antisindical si el despido resulta válido.

Este análisis previo de validez de la decisión del empleador de cesar al trabajador, como antes hemos indicado, le compete al juez laboral conforme nuestra normativa vigente, a través del proceso judicial en el cual se plantea la existencia de un despido injustificado (arbitrario, nulo, incausado o fraudulento). Este mismo examen, desde nuestro punto de vista, no se le ha conferido a la inspección del trabajo ya que no existe norma expresa que confiera esta facultad o que haya establecido que el despido o cese injustificado constituye una infracción administrativa.

Sobre este punto, Elmer Arce ha afirmado lo siguiente:

Creo que esta interpretación de la acción inspectiva frente a un despido es desproporcionada y equivocada. Por ejemplo, ¿qué pasa si el inspector verifica un despido donde no existe causa alguna, no existe carta de despido, no dejan entrar al trabajador a su centro laboral y, por si fuera poco, no se acredita el pago de la indemnización por despido arbitrario? ¿Qué impide al inspector levantar un acta de infracción ya que está frente a un despido arbitrario sin pago de indemnización? Yo creo que nada lo impide. Se estaría cautelando el derecho del trabajador de recibir al menos una indemnización, **lo cual estaría**

dentro “de las normas que regulan las relaciones individuales de trabajo” como lo dice la Ley General de Inspección peruana. (Arce, 2016, p. 816).

Pero en esta posición, primero, no se sostiene la posibilidad de que el inspector ordene la reposición del trabajador sino, en todo caso, el pago de la indemnización por despido arbitrario cuando el empleador incurre en este tipo de despido; y, segundo, se plantea que la posibilidad de la inspección del trabajo de analizar la validez del despido se sustentaría en la misma Ley General de Inspección del Trabajo que, de manera general, ha dispuesto que la fiscalización vigila el cumplimiento de la normativa laboral.

Frente a esto último, coincidimos con aquellos autores que critican las cláusulas residuales o generales de tipificación de las infracciones administrativas (que se han planteado como válidas en la medida en que resulta imposible describir todas las infracciones que se deducen del ordenamiento jurídico) por lo siguiente:

Lo que no es admisible es obligar al ciudadano o al técnico jurista, a escudriñar en la Ley, muchas veces largas, complejas, ambiguas y técnicamente deficientes, en búsqueda de etéreas obligaciones jurídicas. La posición aquí criticada llevaría a entender el cuadro de infracciones administrativas como una mera propuesta ejemplificadora. (...) En definitiva, hay sólidas razones de seguridad jurídica a favor de la expresa tipificación en un catálogo de infracciones de aquellas conductas a las que se requiere vincular una sanción administrativa que, no olvidemos, puede incidir muy negativamente en la vida y patrimonio de las personas. (Gómez & Sanz, 2013, p. 168).

Por lo tanto, bajo una aplicación del principio de legalidad administrativa, no encontramos sustento normativo vigente en nuestro ordenamiento jurídico que permita a la inspección del trabajo, ya sea mediante una facultad general o bajo la regulación de una infracción administrativa en específico, fiscalizar y sancionar al empleador por la comisión de un despido injustificado.

3. Un análisis desde la medida de requerimiento y su carácter secundario en el procedimiento de fiscalización laboral

Existen posiciones en nuestra doctrina que señalan que, a partir de la aplicación del numeral 20.3 del artículo 20 del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el inspector tiene la facultad, en la etapa inspectiva, de requerirle al empleador

la reposición del trabajador que ha sido despedido injustificadamente. Este dispositivo precisa lo siguiente en su primer párrafo:

20.3 Las medidas de requerimiento son órdenes dispuestas por la inspección del trabajo para el cumplimiento de las normas socio-laborales y de seguridad y salud en el trabajo. Pueden consistir en ordenar al empleador, que en relación con un trabajador, siempre que se fundamente en el incumplimiento de la normatividad legal vigente, se le registre en planillas, se abonen las remuneraciones y beneficios laborales pendientes de pago, se establezca que el contrato de trabajo sujeto a modalidad es a plazo indeterminado y la **continuidad del trabajador cuando corresponda**, la paralización o prohibición inmediata de trabajo o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, **entre otras**".

Sobre este asunto, se ha sostenido, respecto a la medida de requerimiento que busca garantizar la continuidad del trabajador, que:

La continuidad del trabajador puede adoptar diversas formas según el caso específico. Por ejemplo, puede consistir en declarar la indeterminabilidad de un contrato de trabajo sujeto a modalidad cuando se constate su desnaturalización **o en la reposición de un trabajador cuando haya sido despedido**. (Béjar, 2019, p. 117).

Sin embargo, en esta postura consideramos se ha dejado de lado el análisis sobre el carácter secundario de la medida de requerimiento respecto del objetivo principal de la fiscalización laboral que es determinar un incumplimiento y sancionarlo con base a una infracción administrativa expresamente regulada. En otras palabras, si no se ha contemplado como una infracción administrativa la ocurrencia del despido injustificado (arbitrario, nulo, incausado, fraudulento), no se podría exigir un requerimiento referido a dicha situación pues aquel es, por naturaleza, secundario (accidental).

Lo indicado anteriormente encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley N° 28806 que precisa que **“(c)uando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral**, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas”. Y, en lo dispuesto en el numeral 17.2 del artículo 17 del Decreto Supremo N° 019-2006-TR que establece que **“(s)i en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte**

la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de (...) requerimiento”.

En ambas disposiciones normativas se señala que la medida de requerimiento se emitirá luego que el inspector detecta la comisión de una infracción laboral. Por lo tanto, primero el inspector debe tener la convicción de que se ha cometido una infracción laboral y, luego, emitirá la medida de requerimiento relacionada a dicha infracción.

Dicha medida de requerimiento, como lo ha señalado el Tribunal de Fiscalización de la SUNAFIL en la Resolución N° 601-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, puede tener dos objetivos, ambos subsidiarios o dependientes de la existencia de una infracción administrativa:

- a. revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador (medida de requerimiento en **modalidad de subsanación de una infracción** determinada por la inspección del trabajo); y,
- b. conminar al sujeto inspeccionado a adecuar su comportamiento a lo prescrito en las normas de trabajo (medida de requerimiento en **modalidad de rectificación de una infracción** determinada por la inspección del trabajo).

Pues bien, si no existe infracción normativa alguna ni la competencia de la Inspección del Trabajo para examinar el despido injustificado e imponer la sanción administrativa correspondiente ante tal despido, tampoco existirá la facultad -accidental- del inspector de requerir la subsanación o rectificación ante tal proceder empresarial.

4. El plazo de caducidad judicial y el plazo de prescripción administrativa

Otro argumento que planteamos a fin de cuestionar la competencia de la Inspección del Trabajo para analizar la validez del despido se sustenta en la figura de la caducidad del despido. Como se sabe, el despido puede ser impugnado judicialmente por el trabajador en un plazo de 30 días (hábiles por interpretación judicial); transcurrido ese plazo, habrá caducado el derecho del trabajador de cuestionar su despido y, por ende, este acto empresarial resultará plenamente válido para el ordenamiento jurídico laboral.

En cambio, la potestad sancionadora de la fiscalización laboral tiene un plazo de prescripción de 04 años, plazo claramente superior al plazo de caducidad para impugnarse judicialmente el cese laboral. Por lo tanto, si se admitiera la posibilidad de que la inspección laboral puede fiscalizar al empleador que despidió a un trabajador a fin de sancionarlo por la comisión de un despido injustificado, habría que sostener que esa posibilidad puede ejecutarse con independencia del transcurso del plazo de caducidad para la impugnación judicial. No desligar ambas figuras, y considerar, más bien, que la inspección judicial se ve imposibilitada de fiscalizar un despido cuyo plazo de impugnación judicial ya transcurrió, implicaría reconocer que la inspección judicial se encuentra condicionada o -en otros términos "subordinada"- a lo que pueda determinarse en sede judicial.

Pero, de admitirse que la inspección del trabajo puede fiscalizar un despido, independientemente de que hubiera sido impugnado en juicio dentro del plazo de caducidad, se reconocería la posibilidad de que un despido sea declarado ilegal por el Poder Público (en este caso por la Inspección del Trabajo) pese a que, como hemos precisado, este acto sea válido ante el ordenamiento jurídico por haber caducado el derecho del trabajador de impugnar su cese.

En conclusión, lo antes señalado, desde nuestro punto de vista, refuerza el hecho de que el despido sólo puede ser impugnado y revisado, y en consecuencia declarado inválido, en sede judicial y no en sede inspectiva.

5. Criterios judiciales y criterios administrativos

En nuestro medio, han existido casos² en los que la Inspección del Trabajo ha ordenado, en la etapa inspectiva, la reposición de trabajadores que habrían sido despedidos por el empleador. De esta forma, el ente fiscalizador ha asumido competencias para analizar el despido o cese de trabajadores, y, luego de considerar como inválidos dichos ceses, ha procedido a ordenar -como medida de requerimiento- la continuidad del vínculo laboral (reposición en sentido estricto) de los trabajadores cesados.

En sentido contrario, hemos encontrado un pronunciamiento de una Sala Laboral que, en el desarrollo de un proceso contencioso administrativo, ha se-

2 Por ejemplo, en el caso detallado en esta nota: <https://isp.org.pe/multa-de-casi-un-millon-de-soles/>

ñalado que la inspección del trabajo no puede ordenar la reposición laboral por carecer de dicha competencia. Nos referimos a la sentencia judicial de segunda instancia emitida en el Expediente N° 00470-2009-0-1801-JR-LA-08, que ha precisado lo siguiente:

El inspector de trabajo al haber verificado la afectación a la libertad sindical, con fecha 25 de febrero de 2009 requirió la reincorporación a sus labores habituales a los trabajadores despedidos, sin embargo dicha atribución o facultad no ha sido contemplada en la norma, ya que la misma es exclusivamente jurisdiccional, siendo susceptible de ser ordenada por un juez constitucional en un proceso de amparo, o un juez laboral en un proceso de nulidad de despido (...) siendo insuficientes los argumentos de la entidad demandada en las resoluciones recurridas, en estos extremos al afirmar que la aludida reincorporación constituye en el presente caso la única forma de garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas.

Esta sentencia, si bien no constituye un precedente vinculante, permite reflejar una posibilidad latente que existe para toda aquella inspección laboral en la que se hubiera declare inválido un despido: que el acto administrativo que así lo disponga sea declarado nulo en la vía del proceso contencioso administrativo.

Por las ideas que antes hemos expuesto, consideramos que es probable que el procedimiento sancionador -en el que se sancione y multa al empleador por haber cometido un despido injustificado-, una vez que el empleador lo impugna a través del proceso contencioso administrativo, sea invalidado por el juez contencioso administrativo bajo la aplicación del marco normativo actual que no ha contemplado la posibilidad de que el despido sea revisado por la inspección laboral.

II. LA REVISIÓN DE SANCIONES MENORES AL DESPIDO EN SEDE ADMINISTRATIVA

Al igual que con el despido, existen numerosas resoluciones de la Inspección del Trabajo que han analizado la validez de sanciones menores al despido impuestas por el empleador a sus trabajadores.

Muestra de esto la encontramos en la Resolución de Sala Plena N° 002-2023-SUNAFIL/TFL (2 de febrero de 2023), en la que el Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL emite un precedente de observancia obligatoria señalando que

Es preciso establecer la existencia de actos de hostilidad cuando se despliegan medidas disciplinarias contra trabajadores sin haberse seguido un procedimiento que cumpla con los derechos fundamentales a la defensa, al debido proceso o a la prueba, derechos constitucionales que deben tener plena vigencia en la relación de trabajo.

Con base a este precedente administrativo del Tribunal de la SUNAFIL, se puede afirmar que el empleador, que no respeta las garantías formales o materiales al momento de imponer al trabajador una sanción menor al despido (en el caso analizado en el precedente se hizo referencia al debido procedimiento), comete una infracción punible en sede administrativa por incurrir en actos de hostilidad.

Y, como precisión al precedente administrativo comentado, el Tribunal de la SUNAFIL en la **Resolución N° 670 -2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (14 de julio de 2023)**, procede a contemplar el supuesto de la falta flagrante como una excepción a la exigencia de procedimiento previo al empleador impone que una suspensión sin goce de haberes al trabajador:

Así como el legislador ha eximido al empleador de iniciar un procedimiento previo de despido en aquellos casos en los que el incumplimiento laboral grave sea flagrante, para efectos de sanciones menores, no tendría por qué exigirse tampoco al empleador, poner a disposición de sus trabajadores un procedimiento previo que les permita desplegar un derecho de defensa que, en estos casos, resulta innecesario por las características de la falta laboral.

No obstante, nuevamente el Poder Judicial ha dispuesto, en un caso en específico, que la Inspección del Trabajo no tiene competencia para analizar la validez de sanciones menores al despido, siendo este asunto también de competencia del juez laboral. Nos referimos a la sentencia de segunda instancia emitida por la Quinta Sala Laboral de Lima en el Expediente N° 13579-2020-0-1801-JR-LA-23, en la que se ha precisado lo siguiente:

DÉCIMO OCTAVO: En el caso materia de análisis, debemos señalar que el órgano encargado de determinar la legalidad de los procedimientos de medidas disciplinarias iniciados por el Empleador y/o establecer un procedimiento sancionador justificando que dichos actos son lesivos al derecho de defensa y al debido procedimiento, corresponde en forma única y exclusiva a la vía jurisdiccional, conforme lo establece el artículo 2°, numeral 1, literal a) de la Ley 29497 – Nueva Ley Procesal del Trabajo, (...)

DÉCIMO NOVENO: Dicha prerrogativa ha sido reiterada recientemente por el IX Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral, en el cual se establece en el Acuerdo 1.2. que al igual que los Jueces Especializados también los Juzgados de Paz Letrados son competentes para conocer, en vía de proceso abreviado, las pretensiones de impugnación de sanciones disciplinarias, distintas al despido, dentro de una relación del régimen laboral de la actividad privada.

VIGÉSIMO: Siendo ello así, se concluye que la entidad demandada ha vulnerado la normativa antes expuesta, conforme se ha establecido en la sentencia recurrida, pues la **verificación de la legalidad de un procedimiento de medida disciplinaria conservativa es una función única y exclusiva del Poder Judicial y no de la Autoridad Administrativa (Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral), la cual debe limitar su actuación a la verificación de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.**

Por lo tanto, resulta necesario examinar si, a la luz de la normativa vigente, tanto sustantiva, procesal como administrativa, la Inspección del Trabajo tiene la competencia para analizar la validez no solo del despido sino también de sanciones menores como una suspensión sin goce de haberes. Indicamos esto porque, finalmente, bajo el marco normativo actual, será el juez contencioso administrativo el que termine resolviendo -como ha ocurrido en el caso antes comentado- el que termine resolviendo este dilema.

Debemos precisar que, desde nuestro punto de vista, con las sanciones menores al despido no contamos con disposiciones normativas explícitas³ que señalen que su impugnación y revisión es exclusiva del fuero judicial, lo cual podría sustentar la competencia de la fiscalización laboral para examinar estas sanciones.

No obstante, debemos tener presente que la fiscalización laboral depende o toma como punto de partida la existencia de una infracción administrativa que habilite su actuación; por lo que, al no existir una infracción específica para el caso de las sanciones menores al despido inválidas, se vuelve posible que, finalmente, el juez contencioso administrativo laboral termine declarando la nulidad de dicha multa administrativa.

3 Esta carencia de disposiciones normativas ha traído consigo discusiones sobre la existencia de un plazo de caducidad para el trabajador que pretende impugnar una sanción menor al despido, o la determinación de cuándo empezaría a correr dicho plazo (si impuesta a la sanción o al cese del trabajador). Precisamente, esta discusión a nivel judicial ha intentado resolverse con lo dispuesto en el IX Pleno Jurisdiccional en Materia Laboral (18 de mayo del 2022) en el que se acordó, por unanimidad, que el plazo de caducidad era de 30 días hábiles y se computaba desde el día siguiente de notificada la sanción.

III. REAFIRMANDO LA EXCLUSIVIDAD DEL JUEZ PARA LA REVISIÓN DE LA POTESTAD SANCIONATORIA DEL EMPLEADOR

A lo largo del presente análisis, hemos podido advertir la complejidad del tema referido a delimitar los linderos de la competencia administrativa de la Inspección del Trabajo respecto al ejercicio de la potestad sancionatoria del empleador, específicamente cuando el empleador despide o suspende al trabajador.

Adicionalmente a los argumentos antes expuestos, consideramos que existen otros sustentos para nuestra postura, los cuales procedemos a señalar.

Primero, advertir y diferenciar la formación profesional del juez laboral y del inspector de la SUNAFIL. Como se sabe, mientras el juez laboral tiene formación en Derecho -y preferentemente formación en Derecho Laboral- el inspector no tiene por qué necesariamente ser abogado, pudiendo tener una formación distinta (ingeniero, contador, etc.). No pretendemos restar importancia a la función del inspector que no es Abogado, pero consideramos que resultará compleja la revisión de un despido -por ejemplo, un despido fraudulento en el que existe complejidad probatoria o un conflicto *ius constitucional*- para un profesional no formado en la carrera de Derecho. Si bien en algunos lugares como Lima es probable que no se encargue la fiscalización de un despido o una sanción menor (como una suspensión) a un inspector que no es abogado, en algunas regiones los inspectores que no tienen formación profesional en Derecho terminan analizando también casos de despidos o de suspensiones sin goce de haberes.

Segundo, en muchos casos los despidos que han sido cuestionados en sede inspectiva (a propósito de una orden de inspección originada por una denuncia) han sido también cuestionados en sede judicial. En este escenario, podríamos encontrarnos frente a la posibilidad de que la Inspección del Trabajo como el Poder Judicial emitan pronunciamientos contradictorios (la inspección podría considerar que el despido es antisindical y el juez laboral podría considerar que el despido es justificado).

Si bien ya existen sentencias de la Corte Suprema⁴ y pronunciamientos⁵ del Tribunal de la SUNAFIL que han precisado que la fiscalización laboral debe

4 Ver Casación Laboral N° 8389-2018-Moquegua.

5 Por ejemplo, en la Resolución N° 075-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala se dispuso que “teniendo presente la existencia de las cuestiones litigiosas tramitadas en sede jurisdiccional, y que el objeto contencioso que se trata en sede judicial, coincide con el objeto del presente procedimien-

suspenderse si se advierte “la existencia de las cuestiones litigiosas tramitadas en sede jurisdiccional, y que el objeto contencioso que se trata en sede judicial, coincide con el objeto del (...) procedimiento administrativo sancionador”, pensamos que en los casos en los que se ponga en conocimiento de la Inspección del Trabajo -que ya viene analizando un despido en sede administrativa- la existencia de un proceso judicial en el que se ha impugnado el despido o la sanción menor (una suspensión sin goce de haberes), deberá este ente administrativo proceder a la suspensión de sus actividades a resultas de lo que se resuelva en el proceso judicial.

Tercero, pese a que la Inspección del Trabajo y el proceso judicial son vías de protección de los derechos laborales, no debemos dejar de recordar que ambas son concreciones de poderes estatales diferentes (Poder Ejecutivo y Poder Judicial), con competencias diferenciadas determinadas previamente por la ley. Existen, pues, materias que no han sido conferidas para su análisis al Poder Judicial (por ejemplo, la inscripción de una empresa que brindará servicios de intermediación laboral) y otras que no han sido conferidas a la Inspección del Trabajo (como la declaración de invalidez de un despido según lo que sostenemos o la impugnación de un Reglamento Interno de Trabajo⁶). Pero esta diferencia de competencias no resta importancia a ambos mecanismos como vías de tutela de derechos laborales.

Finalmente, y como **cuarto punto**, no debemos olvidar la supremacía del Poder Judicial sobre la Administración Pública⁷, que, en el presente caso, nos

to administrativo sancionador, existe la necesidad de que sean esclarecidas de manera previa al pronunciamiento administrativo, por lo que, respecto a los 19 trabajadores detallados en cuadro del recurso de apelación, corresponde SUSPENDER el presente procedimiento administrativo sancionador hasta que la sentencia que resuelve el expediente judicial en trámite tenga la calidad de cosa juzgada”.

- 6 Ya ha habido pronunciamientos judiciales que han declarado nulas multas de la inspección laboral en las que se ha señalado que la inaplicación de disposiciones de un reglamento interno de trabajo le compete exclusivamente al Poder Judicial. Por ejemplo, así se dispuso en la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala Mixta de Moquegua, en el Expediente 00170-2016-0-2801-JR-LA-01, en la que se precisó que “(...) aun cuando los propósitos generales de la Ley General de Inspección del Trabajo y su Reglamento sean la vigilancia del cumplimiento de la normativa socio laboral, ello no implica que con dicha finalidad se atribuyan competencias que la ley ha reservado para las instancias judiciales. Corresponde advertir, en este extremo, que la Autoridad Administrativa del Trabajo, sin embargo, es incompetente para calificar e inaplicar disposiciones del RIT”.
- 7 Desarrollamos este punto en el siguiente trabajo: Huamán, Elmer. “La suspensión del procedimiento de inspección laboral frente a la existencia de un proceso judicial “vinculado”. En: *Libro del VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Sociedad Peruana de

debe llevar a afirmar que, en la actualidad, nuestro marco normativo ha delegado al fuero judicial laboral la competencia para dejar sin efecto el ejercicio del poder sancionador del empleador; y que esa atribución no se ha compartido a la Inspección del Trabajo. Por ello, en caso esta entidad administrativa asuma dicha competencia, terminará siendo el Poder Judicial -a causa de esta supremacía que mencionamos- el que decida, a través del proceso contencioso administrativo, si dicha atribución ha sido o no correcta.

BIBLIOGRAFÍA

- Arce Ortiz, Elmer. “Luces y sombras de la inspección de trabajo”. En: *Libro del VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima, 2016.
- Béjar, Elio. “Facultad de la inspección del trabajo para requerir la reposición laboral”. En: *Soluciones Laborales*. N° 135. Gaceta Jurídica, Lima, 2019.
- Blancas Bustamante, Carlos. *El despido en el Derecho Laboral Peruano*. 4ª edición, Palestra Editores, Lima, 2022.
- De Lama Laura, Manuel. “La inspección del trabajo como vía de tutela de derechos laborales y su relación con el proceso laboral: buscando (¿o identificando?) las “intersecciones” de ambos caminos”. En: *Laborem*. Revista de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. N° 24, Lima, 2021.
- Egusquiza Palacín, Betty & Illa Pantigoso, Miriam. *La actualidad de la inspección del trabajo y la irrupción de la tecnología: algunas propuestas normativas y de gestión para mejorar su proceso de modernización*. Tesis para optar el grado de Magíster. PUCP, Lima, 2022.
- Gomez Tomillo, Manuel y Sanz Rubiales, Iñigo. *Derecho Administrativo Sancionador: parte general. Teoría general y práctica del Derecho Penal Administrativo*. 3ª edición, Thomson Reuters -Aranzadi, Madrid, 2013.
- Huamán, Elmer. “La suspensión del procedimiento de inspección laboral frente a la existencia de un proceso judicial “vinculado””. En: Libro del VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima, 2014.
- Palomeque López, Manuel y Alvarez De La Rosa, Manuel. *Derecho del Trabajo*. 10ª edición, Editorial Ramón Areces, Madrid, 2010.