



Posiciones divergentes entre Sunafil y el Poder Judicial

Jorge Luis Acevedo Mercado

Introducción

- SUNAFIL y el Poder Judicial coexisten en la aplicación del derecho y la tutela de los derechos laborales.
- Evolución de Inspección de Trabajo

SUNAFIL

- Fiscaliza.
- Requiere y exige cumplimiento de ordenamiento.
- Impone multas en PAS.
- El Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL) resuelve en instancia de revisión y consolida criterios administrativos.

PODER JUDICIAL

- Ejerce la función jurisdiccional
- Resuelve los conflictos intersubjetivos de intereses jurídicos con carácter definitivo.
- Ejerce el control jurídico de las decisiones de la administración pública.

Pronunciamientos divergentes entre el TFL de Sunafil y el Poder Judicial

- El tratamiento de la concurrencia entre un proceso laboral y un procedimiento de fiscalización o administrativo sobre la misma materia.
- La competencia para declarar la desnaturalización de los contratos a plazo fijo.
- La responsabilidad del empleador ante accidentes laborales.

Inspección del trabajo en el Perú

- El **numeral 1 del artículo 3 del Convenio 81 de la OIT** reconoce la **finalidad del sistema de inspección del trabajo**: “Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión”.
- La inspección no sólo observa con atención el cumplimiento de las normas, sino que amplía sus alcances bajo dos funciones:

1.Funciones proactivas

2.Funciones reactivas

La Sunafil y su actividad administrativa de policía

- Características de la **potestad inspectiva**:

1. Abstracto y genérico

2. Individual

3. Limitativa de derechos

4. Reglada o discrecional

- El **artículo 18 del convenio 81 de la OIT** señala que la inspección nacional “deberá prescribir **sanciones adecuadas**, que habrán de ser **efectivamente aplicadas** en los casos de **violación de las disposiciones legales** por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, y en aquellos en que se **obstruya a los inspectores** del trabajo en el desempeño de sus funciones”.
- A nivel nacional, se ha promulgado la Ley No. 29981, Ley que crea la Sunafil, y la Ley No. 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT)

Potestades de la inspección laboral

- El **artículo 5** de la Ley No. 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT), establece las facultades para los inspectores de trabajo:

1. Ingreso libre a las instalaciones del empleador.
2. Ser acompañados por los trabajadores.
3. Exigir la presencia de los representantes de los empleadores o el empleador.
4. Revisar documentos del centro de trabajo, así como solicitar copias de estos.
5. **Exigir el cumplimiento del ordenamiento laboral a través de medidas de requerimiento.**
6. **Iniciar el procedimiento administrativo sancionador**

La potestad de emitir medidas correctivas

- Las **medidas correctivas** no son propias de la potestad sancionadora, sino de la **actividad de fiscalización**.
- Su objetivo es que las normas legales o convencionales sean aplicadas por el administrado.
- **Artículo 14 - Medidas inspectivas de recomendación, advertencia y requerimiento**
Cuando 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**.
- Las **medidas inspectivas de requerimiento** se convierten en mandatos administrativos que declaran derecho y ordenan se cumpla el ordenamiento jurídico.

La potestad sancionadora de Sunafil

- Otra función de Sunafil es sancionar a los sujetos inspeccionados que hayan incumplido la normativa sociolaboral o hayan infringido la labor inspectiva.
- La **potestad sancionadora** se adapta a **los principios de la Ley del Procedimiento Administrativo General**.
- La normativa actual divide el procedimiento sancionador en las etapas **instructora** y **sancionadora**.
- Las sanciones sobre infracciones consideradas “muy graves” pueden ser materia del recurso de revisión ante el TFL.

La Sunafil como vía de tutela para los trabajadores

- La Sunafil se convierte en una **vía a la cual acuden los trabajadores en busca de la tutela de sus derechos.**
- Según los Informe Anuales de Inspección de los años 2018 a 2021, entre el 60% y 83% de las órdenes de inspección de SUNAFIL se iniciaron con denuncias por parte de trabajadores.
- Se prefiere esta vía debido a la **gratuidad** y a la **relativa celeridad** con la que suele actuar la inspección del trabajo.
- Las decisiones de la Sunafil **no son constitutivas de derecho ni gozan de la calidad cosa juzgada.**

El Poder Judicial como mecanismo de heterotutela

- Los conflictos de intereses derivados de las relaciones jurídicas pueden resolverse mediante la aplicación de la **autotutela** o la **heterotutela**.
- La jurisdicción es una potestad mediante la cual se protegen las situaciones jurídicas de ventaja frente a cualquier lesión o amenaza.
- Función de la jurisdicción: subjetiva / objetiva
- El Poder Judicial resuelve un conflicto jurídico entre dos sujetos, el empleador y el trabajador, quienes activamente proponen sus pretensiones y defensas. Jurisdicción laboral.

La función jurisdiccional y la potestad administrativa

- En la aplicación del derecho la jurisdicción y potestad administrativa son similares, por ello es importante identificar sus diferencias.
- Diferencias
 - 1.La jurisdicción no actúa de oficio.
 - 2.La jurisdicción actúa el derecho objetivo de manera irrevocable.
 - 3.La jurisdicción opera siempre con desinterés objetivo, esto es, juzga una actividad ajena.

Las vías de tutela de derechos laborales

- Actualmente, los procesos judiciales tienen una duración promedio de tres años hasta segunda instancia.
- La Sunafil mantiene ventajas por dos razones:
 1. En la etapa de fiscalización puede emitir una medida de requerimiento ordenando al empleador que subsane el incumplimiento identificado por el Inspector.
 2. El **procedimiento administrativo sancionador finaliza en forma más célere que un proceso judicial.**
- La inspección del trabajo se presenta como una **vía de tutela de derechos más efectiva para la parte trabajadora.**

El avocamiento indebido

- Artículo 139, inciso 2 de la Constitución // Art. 4 LOPJ
- La sentencia No. 02832-2023-PA/TC señala que el **avocamiento indebido** consiste en el desplazamiento del juzgamiento de un caso que es de competencia del Poder Judicial hacia otra autoridad de carácter gubernamental.
- **Primera postura:** Ninguna autoridad administrativa tiene competencias reales para invadir la competencia de ningún órgano jurisdiccional.
- **Segunda postura:** el Poder Judicial siempre debe prevalecer cuando la controversia está siendo conocida simultáneamente por una autoridad administrativa.
- La segunda posición evita **pronunciamientos contradictorios**.

El conflicto con la función jurisdiccional

- El **artículo 75.2 del TUO de la LPAG**: La autoridad competente para la resolución del procedimiento determina su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio y sólo si estima que existe la triple identidad.

- Directiva No. 001-2020-SUNAFIL/INII sobre triple identidad:

1.De sujeto: Cuando corresponden al mismo empleador y trabajador o trabajadores.

2.De hechos: Cuando se refieran a iguales obligaciones sociolaborales e iguales periodos.

3.De fundamento: Cuando ambos busquen el cumplimiento de las obligaciones antes mencionadas.

Consideraciones para la prevalencia del Poder Judicial sobre la actuación inspectiva de SUNAFIL

- La función jurisdiccional siempre debe primar sobre la actividad de fiscalización o un procedimiento administrativo en trámite.
- **Primacía de la Jurisdicción:** Una decisión con vocación de inmutabilidad resulta preferible.
- **Coherencia y Seguridad Jurídica:** Otorga coherencia a los sistemas de tutela y privilegia la seguridad jurídica.
- Es contradictorio que Sunafil ordene el reintegro de remuneraciones por supuesta discriminación salarial a favor de un trabajador que mantiene un proceso judicial vigente y que finalmente el juez determine que no hubo discriminación remunerativa.

Competencia de la Sunafil para declarar la desnaturalización de los contratos de trabajo sujetos a modalidad

- La Casación Laboral No. 53949-2022 Tumbes sostuvo que es competencia exclusiva del juez de trabajo resolver materias como la desnaturalización de los contratos de trabajo sujetos a modalidad.
- La LGIT consagra al **principio de primacía de la realidad** como uno de los principios ordenadores del sistema de inspección del trabajo.
- El **artículo 25.5 del RLGIT** contempla la infracción por el incumplimiento de las disposiciones, su desnaturalización, su uso fraudulento.
- El Protocolo No. 003-2016-SUNAFIL/INII faculta expresamente al personal inspectivo a verificar su desnaturalización.
- Sunafil no tiene la facultad para constituir un derecho del trabajador.

Idoneidad de la inspección del trabajo para determinar la desnaturalización de los contratos de trabajo sujetos a modalidad

- **Dificultades de índole temporal:** Los plazos de investigación suelen ser excesivamente cortos para verificar materias complejas.
- **Dificultades en la especialidad de los inspectores:** No se exige que los inspectores de trabajo sean abogados o tengan una especialidad afín.
- **Rigurosidad en la actuación:** Alta tasa de resoluciones revocadas (total o parcialmente) o anuladas

La reserva de jurisdicción

- La **Reserva de Jurisdicción** consiste en reservar una materia en exclusiva a la jurisdicción ordinaria.
- La reserva se materializa en aquellas materias donde se exige la participación del juez para declarar un derecho o constituir una situación jurídica.
- La Inspección del Trabajo no está habilitada para constituir una situación jurídica de ventaja a favor de una de las partes.
- La multa se impone por el incumplimiento del empleador en la correcta contratación, mas no se constituye un derecho para el trabajador (no es un título ejecutivo sobre el derecho sustantivo)

Responsabilidad civil del empleador ante un accidente laboral

- El Poder Judicial ha expedido un Pleno donde consagra la **responsabilidad objetiva**: El empleador responde automáticamente por los daños derivados de un accidente de trabajo.

Viene observándose un cambio de criterio.

- El TFL de Sunafil en forma uniforme se decanta por la **responsabilidad subjetiva**: El cumplimiento efectivo de las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo impide la responsabilidad, dado que no existe nexo causal entre el daño producido y la conducta del empleador.
- Para resolver estos casos: Código Civil, Ley SST y su Reglamento.

Responsabilidad civil contractual y extracontractual

- **Responsabilidad Contractual:**

1. Surge de la inobservancia de una obligación contractual preexistente entre las partes. El hecho antijurídico es el incumplimiento contractual.
2. Este vínculo genera obligaciones concretas para el empleador: El deber de prevención y protección de la seguridad y salud del trabajador.
3. En el ámbito laboral, la responsabilidad del empleador es contractual (posición uniforme PJ).

- **Responsabilidad Extracontractual:**

1. No hay vínculo contractual previo entre las partes.
2. Lo que se vulnera es un deber general de conducta, el no dañar a otro. El hecho antijurídico es la contravención del deber de no dañar a otro.

Responsabilidad civil objetiva y subjetiva

- **Responsabilidad civil objetiva:**

1. Se fundamenta en el riesgo creado o peligro inherente.
2. Basta la existencia del daño para que surja la obligación de reparar.
3. Este modelo implica que el empleador respondería por todo daño sufrido por el trabajador, sin necesidad de probar su incumplimiento o negligencia.

- **Responsabilidad civil subjetiva:**

1. Antijuridicidad, nexo causal, factor atribución y daño.
2. Se configura cuando el daño es consecuencia de un incumplimiento contractual culposa o dolosa.
3. **La responsabilidad del empleador** frente a un accidente de trabajo solo puede configurarse cuando se acredita que este incumplió su deber de prevención y éste fue determinante para el accidente de trabajo y el daño al trabajador.

Análisis de la LSST y el RSST

- **Deber de prevención:**

- 1.El empleador garantiza medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar.
- 2.Capacitación, Formación, IPER, Comité, Reglamento, Políticas, Monitoreo, entre otras, a fin de afrontar, mitigar o eliminar los peligros y riesgos.

- **Responsabilidad del empleador por accidentes de trabajo:**

- 1.El empleador asume las implicancias económicas, legales y de cualquier otra índole a consecuencia de un accidente o enfermedad que sufra el trabajador.
- 2.El empleador responde por daños cuando incumple su deber de prevención (art. 53 de la LSST).

- **Exigencia del nexo causal ante accidente de trabajo:**

La imputación de la responsabilidad al empleador por incumplimiento de su deber de prevención requiere que se acredite que la causa determinante del daño es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador (art. 94 RLSST).

Postura del Tribunal de Fiscalización Laboral

- El TFL exige que el incumplimiento haya generado el accidente y los daños.
- La **ruptura del nexa causal** puede presentarse en los siguientes supuestos:
 1. Intervención de causa ajena al trabajo (condiciones personales preexistentes).
 2. Incumplimiento de normas por parte del trabajador (desacato voluntario).
 3. Fuerza mayor o actos de terceros (eventos imprevisibles).
- Se requiere **acreditar la existencia de una conducta culposa o dolosa del empleador.**

Postura del Poder Judicial

- Existe una tendencia de la Corte Suprema a aplicar la **responsabilidad objetiva**.
- El VI Pleno Jurisdiccional Supremo delimitó el nexo causal a la existencia de un **vínculo laboral** y que **la lesión se derive de la ejecución de las labores**.
- El empleador, como garante de la seguridad y salud en el centro laboral, siempre será responsable.
- Evolución hacia la responsabilidad subjetiva:
 - 1.La casación Laboral No. 13324-2022-Lima se ha aproximado a la responsabilidad subjetiva.
 - 2.Se destaca la **relevancia del nexo causal** y la posibilidad de considerar **causales de exoneración**, entre ellas la imprudencia del trabajador.
 - 3.Se reconoce la posibilidad de exoneración de responsabilidad si el empleador prueba que la causa fue ajena a su control y que cumplió con la SST (romper la presunción de culpa).

Consecuencias

- La falta de uniformidad en la interpretación del tipo de responsabilidad aplicable genera **inseguridad jurídica**.
- La diferencia de criterios debilita la **predictibilidad a nivel judicial** y afecta la **igualdad en la aplicación del derecho**.
- El análisis debe partir del cumplimiento del **deber de prevención** y del **nexo causal**.

La consolidación de criterios uniformes que armonicen la actividad de control de la administración con la función jurisdiccional es la vía indispensable para fortalecer la seguridad jurídica y asegurar la tutela efectiva y predecible de los derechos laborales en el Perú.