

LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN LABORAL FRENTE A LA EXISTENCIA DE UN PROCESO JUDICIAL LABORAL “VINCULADO”

ELMER HUAMÁN ESTRADA⁽¹⁾

I. INTRODUCCIÓN

Una empresa es fiscalizada por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, Sunafil) por la supuesta comisión de la infracción administrativa contemplada en el numeral 25.14 del artículo 25 del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante, RLGIT) debido a que una trabajadora había denunciado la existencia de actos de hostilidad en su contra producidos en el desarrollo de su relación laboral. A la vez que se desarrolla este procedimiento administrativo, dicha trabajadora, a través de un proceso laboral, demanda el cese de actos de hostilidad conforme a la normativa laboral vigente.

Una empresa es fiscalizada por la Sunafil por la supuesta comisión de la infracción contemplada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT, luego que un locador de servicios, cuyo contrato no se le renovó, denunciará en dicha sede que, en la realidad, era un trabajador dependiente al encontrarse subordinado en la prestación de sus servicios. Al mismo tiempo, dicho trabajador demanda a la empresa, a través del proceso laboral, que se le reconozca su relación laboral, el

(1) Abogado Asociado del Área Laboral de Ferrero Abogados. Abogado por la Universidad de Piura. Cursa la Maestría en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

pago de una indemnización por despido arbitrario y el pago de aquellos beneficios laborales que no le reconocieron al ser contratado civilmente.

Estos casos son, pues, ejemplos de materias que, al mismo tiempo, son analizadas tanto por la Autoridad Inspectiva de Trabajo como por la judicatura laboral; situación que día a día se presentan y que permite cuestionarnos si es válida la inmersión simultánea de los empleadores en procedimientos administrativos y procesos judiciales en los que, finalmente, se discute una misma materia (si se ha hostilizado o no a un trabajador, si se ha contratado válidamente a una persona mediante un contrato de locación de servicios, etc.) y que denominaremos, a partir de ahora, como “vinculados”.

La anterior cuestión no resulta baladí pues encierra enormes complicaciones prácticas. Así, cuando una empresa se encuentra inmersa a la vez en una fiscalización laboral y un proceso laboral que versan sobre la misma materia, surgen, frente a dicha situación, interrogantes como las siguientes:

¿Qué ocurre si en el proceso laboral se determina que la empresa no ha incumplido la normativa laboral? ¿Debe la Sunafil automáticamente librar de toda responsabilidad administrativa al empleador o, por el contrario, y de manera independiente, puede considerar que dicho pronunciamiento judicial no lo vincula? ¿Y si el procedimiento inspectivo ya finalizó e incluso la empresa ya pagó la multa correspondiente y no ha impugnado la resolución administrativa en el proceso contencioso administrativo, qué puede hacer el empleador frente a dicha responsabilidad administrativa asumida si el Poder Judicial ha determinado que no hay incumplimiento laboral alguno? En un mismo sentido, ¿qué ocurre si la inspección laboral indica que la empresa no ha incumplido la normativa laboral? ¿Debe el Poder Judicial asumir ello como prueba suficiente para confirmar que la empresa es respetuosa de la norma laboral?

Cuestiones como estas, repetimos, se presentan a diario y existen en referencia a ellas distintos criterios asumidos por parte de nuestra Autoridad Administrativa de Trabajo. Esta variedad se presenta, en gran medida, porque a nivel de la Inspección del Trabajo, antes de la entrada en funcionamiento de la Sunafil, cada Dirección de Inspección de las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo del país exponía criterios independientes que no tenían forma de ser unificados⁽²⁾; situación que, actualmente, busca ser corregida una vez que entre

(2) Al respecto, las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo celebran temporalmente lo que se conoce como Encuentros Macroregionales (norte, centro y sur), eventos en los que las Autoridades de algunas regiones del país (según la sede en la que se encuentran incluidas) que conforman el Sistema Inspectivo de Trabajo se reúnen en determinadas sedes y arriban a acuerdos relacionados

en funcionamiento el Tribunal de Fiscalización Laboral de la Sunafil, ente administrativo que, gracias a su facultad de emitir precedentes administrativos⁽³⁾, permitirá la unificación de los criterios de la Inspección del Trabajo a nivel nacional.

Esta es la controversia que pretendemos analizar en el presente artículo bajo el siguiente esquema: primero, revisaremos nuestra normativa a fin de ubicar los dispositivos que analizan la situación en la que coexisten un proceso judicial laboral⁽⁴⁾ y un procedimiento administrativo relacionados a una misma materia (lo que hemos definido como proceso judicial - procedimiento administrativo “vinculados”); segundo, desarrollaremos los fundamentos que sustentarían la suspensión del procedimiento sancionador ante la existencia de un proceso judicial laboral en el que analiza la misma materia objeto de examen del primero; y, como tercer y último punto, mostraremos cuál ha sido el criterio que ha venido manejando nuestra Inspección del Trabajo y el reciente atisbo de cambio que ha mostrado a través de un reciente oficio de la Sunafil.

II. LA COEXISTENCIA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y PROCESOS JUDICIALES VINCULADOS EN EL ORDENAMIENTO PERUANO

1. Marco normativo nacional

En nuestro ordenamiento jurídico, podemos ver que existe una regulación específica que nos precisa qué debe hacer la Administración Pública cuando advierte que la materia que es ventilada en el procedimiento administrativo correspondiente es, también, objeto de análisis en un proceso judicial.

La primera referencia normativa la encontramos presente en el artículo 64 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que señala expresamente lo siguiente:

con distintas cuestiones controvertidas vinculadas al Sistema Inspectivo. No obstante, estos acuerdos no tienen rango normativo (ninguna norma se los concede) por lo que, finalmente, no constituyen una fuente de Derecho Administrativo Laboral para el sistema inspectivo nacional.

- (3) Figura incorporada en nuestro Sistema de Inspección del Trabajo gracias al artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Sunafil y modifica la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806.
- (4) En nuestro análisis no comprendemos el proceso penal en el que se busca sancionar un delito que, a la vez, constituye también una infracción administrativa laboral (como el trabajo forzoso o los accidentes de trabajo mortales), pues, en estos casos, el principio del non bis in ídem justifica que solo se imponga una de estas sanciones que, desde nuestra posición, sería la penal. Pero esto ya corresponde a otro análisis que no encuadra en este trabajo, pues existen posiciones que señalan que no correspondería en este escenario la aplicación de dicha garantía.

“64.1 Cuando, durante la tramitación de un procedimiento, la autoridad administrativa adquiere conocimiento que se está tramitando en sede jurisdiccional una cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas relaciones de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo, solicitará al órgano jurisdiccional comunicación sobre las actuaciones realizadas.

64.2 Recibida la comunicación, y solo si estima que existe estricta identidad de sujetos, hechos y fundamentos, la autoridad competente para la resolución del procedimiento podrá determinar su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio.

La resolución inhibitoria es elevada en consulta al superior jerárquico, si lo hubiere, aun cuando no medie apelación. Si es confirmada la resolución inhibitoria es comunicada al Procurador Público correspondiente para que, de ser el caso y convenir a los intereses del Estado, se apersona al proceso”.

A su vez, otro dispositivo vinculado al tema que analizamos se encuentra en el artículo 13 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, la LOPJ), aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-93-JUS, según el cual:

“Cuando en un procedimiento administrativo surja una cuestión contenciosa, que requiera de un pronunciamiento previo, sin el cual no puede ser resuelto el asunto que se tramita ante la Administración Pública, se suspende aquel por la autoridad que conoce del mismo, a fin que el Poder Judicial declare el derecho que defina el litigio. Si la autoridad administrativa se niega a suspender el procedimiento, los interesados pueden interponer la demanda pertinente ante el Poder Judicial. Si la conducta de la autoridad administrativa provoca conflicto, este se resuelve aplicando las reglas procesales de determinación de competencia, en cada caso”.

Un análisis de estos dispositivos permite evidenciar la intención del legislador peruano, consistente en evitar que las entidades administrativas se pronuncien sobre situaciones que son, al mismo tiempo, analizadas en la vía judicial; con lo cual se buscaría “asegurar coherencia y unidad a las decisiones del Estado”⁽⁵⁾.

(5) MORÓN URBINA, J. C. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. 8ª ed., Gaceta Jurídica, Lima, 2009, p. 312.

que se manifiestan tanto en cabeza de la Administración Pública como en nuestros jueces cuando ambos analizan una materia vinculada.

Precisamente, para lograr dicha coherencia es que se reconoce la validez de que opere la suspensión del pronunciamiento administrativo, en espera de la decisión judicial. La doctrina coincide con ello cuando señala que “ante el hecho de que la Administración que instruye el expediente sancionador pueda estar conociendo sobre cuestiones cuya competencia corresponda al orden jurisdiccional social, se opta por suspender el mencionado procedimiento administrativo sancionador y se remite al órgano judicial lo actuado para que sea él el que primero se pronuncie sobre las cuestiones centrales del procedimiento”⁽⁶⁾.

Pero, ¿por qué debe suspender el procedimiento administrativo y no el proceso judicial, más aún si, por ejemplo, en ciertas ocasiones el procedimiento administrativo ha sido el primero en iniciarse y se podría plantear la no suspensión del mismo en virtud del principio “primero en el tiempo, primero en el Derecho”?

Nosotros, al respecto, consideramos que la suspensión del procedimiento administrativo laboral operará independientemente del momento en que se haya iniciado (antes, al mismo tiempo o después) respecto del proceso judicial. Dicha suspensión del procedimiento administrativo (y no del proceso judicial), desde nuestra óptica, se sustenta en dos fundamentos que detallamos a continuación.

2. Justificación de la suspensión del procedimiento administrativo ante la existencia de un proceso judicial vinculado

2.1. Primer fundamento: la supremacía del Poder Judicial por sobre la Administración Pública

En relación con la pregunta esgrimida al final del punto anterior, creemos que existen dos fundamentos que justifican la suspensión del procedimiento administrativo frente a la existencia de un proceso judicial.

El primero de dichos fundamentos lo encontramos en la supremacía del Poder Judicial por sobre la Administración Pública, o, en palabras de Nieto, en “la circunstancia de que los tribunales tienen en todo caso una posición prevalente institucional sobre los órganos de la Administración”⁽⁷⁾.

(6) MONEREO PÉREZ, José Luis (coordinador). *Manual de Derecho Administrativo Laboral*. Tecnos, Madrid, 2012, p. 339.

(7) NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5ª edición, Tecnos, Madrid, 2012, p. 446.

Esta supremacía se encontraría presente en el producto mismo que emiten tanto la Administración Pública como el Poder Judicial, esto es, una resolución administrativa y una sentencia respectivamente. Debemos indicar, en relación con estos dos productos, que mientras el primero así tenga la condición de firme es revisable siempre en la vía judicial, el segundo de ellos cuando ostenta la calidad de cosa juzgada no es revisable en ningún ámbito del ordenamiento nacional⁽⁸⁾.

Debe indicarse, entonces, que las resoluciones administrativas no tienen la misma fuerza que las sentencias dictadas por el Poder Judicial. En efecto, la resolución administrativa puede ser revisada por el Poder Judicial y, en consecuencia, solo está dotada de una presunción *iuris tantum* de legalidad: su sujeción al Poder Judicial es plena y es que esta sujeción, “es la garantía institucional de su efectivo sometimiento a la ley y al ordenamiento jurídico, con la consiguiente protección debida de los derechos y libertades individuales y sociales amparados por dicho ordenamiento”⁽⁹⁾.

En nuestro país esta revisión a la que podrían ser sometidas las resoluciones administrativas la encontramos en el artículo 148 de la Constitución que establece que “las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa”. Este dispositivo constitucional reviste una especial importancia para el ordenamiento jurídico-administrativo peruano, ya que señala con claridad la universalidad del régimen al que se sujeta el control de su actividad tanto en relación con la vía previa administrativa, como de la necesidad, en última instancia, de su control por el Poder Judicial.

La sentencia judicial, por el contrario, agotados los recursos que prevea el ordenamiento procesal judicial, no puede ser revisada por ningún motivo, ya que está revestida de una presunción *iuris et de iure* de legalidad. Aquí radican los efectos que tienen la cosa juzgada de las sentencias judiciales y la firmeza de los actos administrativos; y que permiten evidenciar la supremacía del Poder Judicial por sobre la Administración Pública que se manifiesta en la posibilidad de que los pronunciamientos del segundo sean siempre revisados por el primero, mientras que lo contrario (que las sentencias con calidad de cosa juzgada sean revisadas por la Administración Pública) no es factible.

(8) Salvo el caso del proceso de amparo contra resoluciones judiciales y el proceso de nulidad de cosa juzgada fraudulenta, pero estos procesos revisores de sentencias con calidad de cosa juzgada son excepcionales y su procedencia se da en supuestos específicos.

(9) MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. *Introducción al Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1986.

2.2. Segundo fundamento: la seguridad jurídica como principio que impide la existencia de pronunciamientos “estatales” contradictorios

El otro fundamento que, desde nuestra posición, fundamenta que se deba suspender un procedimiento administrativo si es que en trámite se encuentra un proceso judicial vinculado, lo encontramos en la seguridad jurídica.

Como planteamos al inicio del presente artículo, en la práctica podemos encontrar procesos judiciales y procedimientos administrativos vinculados. Volvemos a mencionar el ejemplo del locador de servicios de una empresa que ha demandado en la vía judicial su reconocimiento como trabajador subordinado sujeto al régimen laboral privado y, consecuentemente, el pago de sus beneficios laborales; y, al mismo tiempo, ha interpuesto una denuncia ante la Inspección del Trabajo, la misma que ya inició una fiscalización para determinar si la empresa ha cometido la infracción administrativa de no registrar al denunciante en sus planillas.

¿Qué ocurriría, por ejemplo, si el proceso judicial finaliza antes del procedimiento administrativo (que no ha sido suspendido por decisión de la Administración Pública) y en él se determina que la contratación civil es perfectamente válida? ¿Cómo queda la sanción administrativa? Si bien es cierto que dicha sanción puede ser impugnada –agotada la vía administrativa– en el Poder Judicial a través del proceso contencioso-administrativo, también es cierto que si la Administración Pública hubiera suspendido el procedimiento administrativo se hubiera evitado toda esa complicación para el empleador indebidamente sancionado.

En otras palabras, se hubiera evitado la existencia de pronunciamientos contradictorios, los cuales, a pesar de ser emitidos por el Poder Judicial y la Administración Pública, son emitidos finalmente por el Estado (un mismo Estado) que, con ese proceder, mostraría que puede emitir respuestas diferentes y contradictorias para una misma situación.

El sustento de avalar la suspensión del procedimiento administrativo radica, pues, en el reconocimiento y respeto del principio de seguridad jurídica. Sobre este principio, nuestro Tribunal Constitucional ha señalado que, a pesar de no estar reconocido expresamente en nuestra Constitución, la seguridad jurídica “(...) es un principio que transita todo el ordenamiento, incluyendo, desde luego, a la Norma Fundamental que lo preside. Su reconocimiento es implícito en nuestra Constitución”⁽¹⁰⁾.

(10) STC Exp. N° 0016-2002-PI/TC, f. j. 4.

Del mismo modo, ha señalado el TC que la seguridad jurídica “se trata de un valor superior contenido en el espíritu garantista de la Carta Fundamental, que se proyecta hacia todo el ordenamiento jurídico y busca asegurar al individuo una expectativa razonablemente fundada respecto de cuál será la actuación de los poderes públicos y, en general, de toda la colectividad, al desenvolverse dentro de los cauces del Derecho y la legalidad”⁽¹¹⁾.

De estas sentencias del TC puede extraerse que una manifestación del principio de seguridad jurídica es el respeto a esa expectativa que tienen los ciudadanos respecto a saber cuál será la actuación de los poderes públicos. En el caso que analizamos, la expectativa se plasmaría en no estar sujeto, simultáneamente, a un proceso judicial y un procedimiento administrativo en los que, a pesar de discutirse una misma materia, se pueden arribar a criterios contradictorios.

La seguridad jurídica, entonces, nos debería llevar a reconocer que, a fin de conseguir y velar por la coherencia de nuestro ordenamiento jurídico, se deberían reconocer y poner en marcha los mecanismos que permitan anular situaciones confusas como la antes descritas.

Por ello, consideramos que la suspensión del procedimiento administrativo (llevado a cabo por una Administración Pública que se encuentra subordinada funcionalmente al Poder Judicial) frente a la existencia de un proceso judicial sería el mecanismo idóneo para contrarrestar las arbitrariedades que se pueden materializar cuando hay un procedimiento administrativo y un proceso judicial en los que se puede emitir conclusiones diferentes. Se lograría, en pocas palabras, asegurar la eficacia real de la tan mencionada (pero pocas veces respetada) seguridad jurídica como principio rector de nuestro ordenamiento jurídico.

3. Exigencias “ultra” formales para que proceda la suspensión del procedimiento administrativo en nuestro ordenamiento

Para nuestra legislación, no basta la mera existencia de un proceso judicial para que proceda automáticamente la suspensión del procedimiento administrativo. De acuerdo a la LOPJ, la suspensión se producirá cuando surja una cuestión contenciosa **sin la cual no pueda ser resuelta la administrativa**. Sin embargo, la LPAG completa esta regulación, detallándola, y establece una serie de requisitos para la suspensión, que permiten identificar cuándo estamos ante un supuesto en que la cuestión administrativa requiere de un pronunciamiento judicial previo.

(11) STC Exp. Acum. N° 0001/0003-2003-AI/TC, f. j. 3.

Así, nuestra legislación exige lo siguiente:

- Si la autoridad administrativa adquiere conocimiento que se está tramitando una cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas relaciones de Derecho Privado, que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo, solicitará al órgano jurisdiccional comunicación sobre las actuaciones realizadas. Es decir, no hay una inhibición inmediata, sino que esta únicamente se producirá a partir de la respuesta que al respecto dé el órgano jurisdiccional competente.
- Cuando se reciba la comunicación antes señalada, la suspensión solo procederá cuando la autoridad administrativa estime que existe una “estricta” identidad de sujetos, hechos y fundamentos. Es decir, a criterio de la LPAG, no basta que exista una cuestión controvertida judicialmente (incluso si tiene relación con el procedimiento en curso), sino que esta debe ser entre los mismos sujetos, por los mismos hechos, y por los mismos fundamentos. Se requiere esta triple identidad, sin la cual podría entenderse que la Administración, si resuelve inhibirse del conocimiento del asunto, estaría vulnerando lo dispuesto por los artículos 63 y 65 de la LPAG, incurriendo además el funcionario en responsabilidad disciplinaria conforme a las normas vigentes⁽¹²⁾.

Consideramos, en relación con el asunto que planteamos, que la exigencia de una triple identidad de sujetos, hechos y fundamentos siempre constituirá una barrera infranqueable cuando se analizan una fiscalización administrativa-laboral y un proceso laboral “vinculados”. Es evidente, por ejemplo, que las partes nunca serán las mismas, puesto que, mientras en la fiscalización administrativa las partes serían la Autoridad Administrativa de Trabajo y el empleador inspeccionado, en el proceso judicial las partes son (casi siempre) el empleador y el trabajador (individual o colectivamente considerado).

¿Debería, entonces, negarse siempre la suspensión del procedimiento administrativo debido a que entre este y el proceso judicial laboral nunca va a haber una identidad de sujetos y, por lo tanto, que no exista la triple identidad que exige el legislador administrativo?

(12) Sobre esta triple identidad, véase MORÓN URBINA, J. C. Ob. cit., p. 315.

Nosotros creemos que el formalismo que pregonan la LPAG debería ser matizado y, en aras del respeto de la seguridad jurídica (que hemos analizado en el punto anterior), debería la Administración Pública detenerse a analizar la materia que trasunta tanto al procedimiento administrativo como al Poder Judicial.

Concluimos este punto recalcando que la relativización del formalismo que hemos planteado no implica que haya que ignorar cuáles son las partes que participan del procedimiento administrativo y el proceso judicial, pues los trabajadores cuyos derechos son vulnerados y los empleadores “denunciados o demandados” deberán ser los mismos en una u otra vía; ni tampoco deberán ignorarse la identidad de los hechos y los fundamentos, pero, al igual que en el caso de las partes, deberán también analizarse con una óptica antiformalista que busque a fin de cuentas evitar la existencia de pronunciamientos contradictorios.

III. CRITERIOS EXPUESTOS POR LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN EL ÁMBITO NACIONAL

Finalmente, debemos resaltar que la Autoridad Central del Sistema Inspec-tivo ha tenido la oportunidad de pronunciarse en torno a cuál debe ser el proceder de la Inspección del Trabajo cuando conoce de la existencia de un proceso judicial en el que se ventile una misma cuestión jurídica que la analizada en la fiscalización laboral.

Los criterios expuestos lamentablemente no han sido muy uniformes, pues, como mostraremos a continuación, en una primera oportunidad se ha negado la posibilidad de que coexistan un procedimiento fiscalizador laboral y un juicio “vinculado”, pero luego se ha negado esta posibilidad y, finalmente, hace poco se ha mostrado un atisbo de retornar al primer criterio.

1. Primer criterio: la existencia de un proceso judicial “vinculado” sus-tenta la suspensión de la fiscalización laboral

Entre los años 2007 al 2011, la Dirección de Inspección del Trabajo de Lima Metropolitana ha planteado como criterio, con relación al tema que analizamos, que la inspección laboral debe inhibirse si toma conocimiento de la existencia de un proceso judicial “vinculado”.

La doctrina nacional⁽¹³⁾ ha reseñado algunos de estos pronunciamientos. Mostraremos algunos de ellos en orden cronológico, del más antiguo al más reciente. Tenemos, en ese sentido, que mediante la Resolución Directoral N° 035-2007, se ha indicado lo siguiente:

“De conformidad con lo prescrito en los artículo 64 de la Ley N° 27444, que señala que cuando durante la tramitación de un procedimiento la autoridad administrativa adquiere conocimiento que se está tramitando en sede jurisdiccional una cuestión litigiosa sobre determinadas relaciones de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo, la autoridad competente podrá determinar su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio; en consecuencia, en consideración al mencionado dispositivo y en acatamiento a lo dispuesto por el juzgado corresponde que este despacho se inhiba de conocer el presente procedimiento hasta que la autoridad judicial levante la suspensión provisional de la Resolución Directoral”.

En otro pronunciamiento contenido en la Resolución Directoral N° 406-2008, se ha precisado cuál es el sustento constitucional que lleva a que la Autoridad Inspectiva se inhiba conociendo de la existencia de un proceso judicial laboral relacionado con la materia fiscalizada administrativamente:

“El artículo 64 de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444, establece que si durante la tramitación de un procedimiento, la autoridad administrativa adquiere conocimiento que se está tramitando en sede jurisdiccional una cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas relaciones de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo, puede determinar su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio, ello en estricta observancia del artículo 139 numeral 2) de nuestra Carta Magna que señala que ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones”.

Además, en el anterior pronunciamiento, también se ha puesto como un ejemplo típico que genera la duplicidad procedimiento fiscalizador - proceso judicial

(13) TOYAMA MIYAGUSKU, Jorge y EGUIGUREN PRAELI, Augusto. *La jurisprudencia administrativa laboral en la inspección del trabajo*. Gaceta Jurídica, Lima, 2012.

el vinculado con la determinación de laboralidad de contratos civiles de locación de servicios, supuesto en el que se justifica la inhibición de la inspección laboral:

“El artículo 13 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, establece que cuando en un procedimiento administrativo surja una cuestión contenciosa que requiera de un pronunciamiento previo, sin el cual, el asunto que se tramita ante la administración pública no pueda ser resuelto, se suspende aquel por la autoridad que conoce el mismo, a fin que el Poder Judicial declare el derecho que defina el litigio. En este sentido, estando a que la autoridad de primera instancia ha sancionado a la recurrente por incumplimientos laborales frente a dos trabajadores, al haberse determinado la existencia de vínculo laboral en aplicación del principio de primacía de la realidad, corresponde que este despacho se inhiba del conocimiento del presente procedimiento al existir similitud con la materia en discusión en los referidos procesos judiciales”.

Otro ejemplo recurrente es el vinculado con el cese de actos de hostilidad, que muchas veces genera el inicio simultáneo del proceso judicial y de la fiscalización laboral. En la Resolución Directoral N° 546-2008 se ha expuesto lo siguiente:

“Estando a lo establecido en el artículo 139 numeral 2 de nuestra Carta Magna que señala que ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones y, atendiendo a que el presente procedimiento tiene similitud con la materia de discusión en los procesos judiciales iniciados por los trabajadores afectados sobre cese de actos de hostilidad del empleador, pues la infracción referida al no pago íntegro y oportuno de remuneraciones tiene incidencia con referencia a la comisión de actos de hostilidad, este despacho considera conveniente inhibirse de seguir conociendo el presente hasta que la autoridad jurisdiccional emita el respectivo pronunciamiento”.

Finalmente, en el año 2011, mediante la Resolución Directoral N° 158-2011, se confirma el criterio antes expuesto en relación con una fiscalización laboral cuya materia inspeccionada era objeto de análisis a la vez en un proceso laboral de nulidad de despido:

“Cuando durante la tramitación de un procedimiento la autoridad administrativa tome conocimiento que se está tramitando en sede jurisdiccional una cuestión litigiosa entre dos administrados sobre

determinadas relaciones de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo, podrá determinar su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio, pues ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones, así es procedente que la autoridad administrativa de trabajo se inhiba de seguir conociendo el presente procedimiento, toda vez que se ha verificado la existencia de un proceso judicial (nulidad de despido) seguido por el trabajador, contra el inspeccionado”.

La reseña de estos pronunciamientos nos permite evidenciar que hasta antes del año 2013, el criterio de la Inspección del Trabajo no se ataba a una interpretación cerrada y formalista del artículo 64 de la LPAG y, más bien, se entendía de manera amplia que la suspensión del procedimiento administrativo era necesaria para evitar contradicciones con lo que pudiera resolver el proceso judicial laboral sobre una misma materia.

2. Segundo criterio: la permisión de la coexistencia de una fiscalización laboral con el proceso judicial “vinculado”

En los dos últimos años (2013-2014) se ha esbozado un criterio diferente al expuesto en el punto anterior, pues la Inspección del Trabajo ha defendido la independencia de su procedimiento inspectivo frente al proceso judicial “vinculado”. Existen documentos que mencionaremos a continuación corroborando lo afirmado.

Así, tenemos que la Dirección General de Inspección del Trabajo (DGIT), mediante el Oficio N° 472-2014-MTPE/2/16, trasladó a la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Amazonas el Informe N° 89-2014-MTPE/2/16.1, elaborado por la Dirección de Regulación y Supervisión del Sistema de Inspección del Trabajo. Mediante este informe se absolvió una consulta legal referida a la posibilidad de que se declare la suspensión de un procedimiento sancionador laboral al haberse iniciado un proceso judicial que guarda relación con las materias que son objeto de la fiscalización laboral.

Específicamente, la consulta se había planteado debido a que existía en trámite, ante la SubDirección de Inspección, Seguridad y Salud en el Trabajo y Defensa Legal de la DRTPE Pasco, un procedimiento sancionador laboral por la infracción consistente en la existencia de actos de hostilidad; y, a la vez, la trabajadora denunciante supuestamente hostilizada había demandado ante el Poder Judicial el cese de actos de hostilidad. Ejemplo que, en la práctica, se ha presentado en varias ocasiones.

Pues bien, la posición expuesta en dicho informe legal fue la siguiente:

“2. Respecto a la cuestión controvertida antes descrita, compartimos el criterio expuesto por la Dirección de Inspección del Trabajo de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana, la que ha señalado, en variadas resoluciones, que no procede la suspensión del procedimiento sancionador laboral cuando se ha iniciado un proceso judicial laboral relacionado con las mismas materias analizadas en el procedimiento sancionador laboral.

(...)

De esta manera, consideramos que la Autoridad Inspectiva de Trabajo no debería inhibirse de desarrollar el procedimiento sancionador laboral si existe a la vez un proceso judicial laboral relacionado a las materias vinculadas con el procedimiento sancionador. En todo caso, para que proceda dicha inhibición debería existir un mandato judicial que así lo establezca”.

Como puede verse, la DGIT se basaba y asumía como principal argumento de su posición lo expuesto en los pronunciamientos de la Dirección de Inspección del Trabajo de Lima Metropolitana. Nosotros hemos ubicado algunos de dichos pronunciamientos. Un ejemplo lo encontramos en la Resolución Directoral N° 134-2013-MTPE/1/20.4, en la que se ha señalado que la Autoridad Administrativa de Trabajo no puede –aplicando el artículo 64 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General– determinar su inhibición en caso exista un proceso judicial en trámite relacionado con las materias sujetas a fiscalización administrativa. Otras resoluciones que exponen el mismo criterio son las N° 066-2013-MTPE/1/20.4 y la N° 016-2013-MTPE/1/20.4.

De manera resumida, indicaremos que en estas Resoluciones Directorales se ha indicado que para la procedencia de la “inhibición administrativa” no se cumplen los dos presupuestos contemplados en el artículo 64 de la Ley N° 27444, que serían los siguientes:

- a) Necesidad objetiva de obtener un pronunciamiento judicial previo: para el desarrollo del procedimiento sancionador laboral, en el que se determina la responsabilidad del empleador por cometer infracciones laborales, no es necesario que el juez laboral se pronuncie previamente.

- b) Identidad de sujeto, hecho y fundamento: el fundamento de las pretensiones es distinto, ya que en el procedimiento sancionador se determina la responsabilidad administrativa del empleador y en el proceso judicial laboral se determina si le corresponde o no el derecho reclamado al trabajador; asimismo, los sujetos en el procedimiento sancionador son la Administración del Trabajo y el empleador mientras que en el proceso laboral las partes son el empleador y el trabajador.

Estos pronunciamientos evidencian, como lo hemos descrito anteriormente, una concepción formalista de la figura de la suspensión de la fiscalización laboral que, en gran medida, recogía el criterio vigente por aquel entonces expuesto por la Dirección de Inspección del Trabajo de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana.

3. Criterio reciente: “tibio” reconocimiento de la suspensión del procedimiento inspectivo ante la existencia de un proceso judicial “vinculado”

Este año, la Intendencia de Lima Metropolitana de la Sunafil emitió, con fecha 30 de abril de 2014, el Oficio N° 51-2014-Sunafil/ILM, mediante el cual daba respuesta a la “denuncia de despido arbitrario y de desconocimiento de los derechos laborales” presentada por los extrabajadores de una conocida empresa.

En el breve análisis que realiza la mencionada Intendencia, se revela que los trabajadores denunciaban un supuesto despido arbitrario que se habría producido en el año 2001 y que frente a él habían iniciado procesos judiciales en contra de su empleadora. Precisamente, esta situación llevó a que dicho órgano indique lo siguiente:

“De la revisión de la denuncia formulada por los trabajadores afectados, se advierte que el presunto despido arbitrario, del cual fueron objeto, se habría producido en el año 2001, y actualmente cada uno de ellos ha iniciado sendos procesos judiciales contra su ex empleadora. Motivo por el cual, de acuerdo al principio derecho de independencia de la función jurisdiccional, prescrito en el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución Política, ‘ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones’”.

En atención a la prohibición constitucional de avocarse a causas pendientes ante el Poder Judicial, esta Intendencia no podría disponer el inicio de actuaciones

inspectivas sobre las materias objeto de denuncia, por cuanto actualmente se encuentran controvertidas en la vía judicial”.

Con este oficio, se evidencia que el criterio actual de la Inspección del Trabajo es que ella no debería realizar fiscalizaciones sobre materias que se encuentran siendo analizadas en un proceso judicial. Este criterio comulga con lo que hemos planteado anteriormente en este trabajo, esto es, con el reconocimiento de que toda fiscalización laboral debería suspenderse (como regla general) cuando la materia análisis de dicha fiscalización se analice simultáneamente en un proceso judicial.

Pese a que consideramos que en este caso no estamos frente al avocamiento indebido contemplado en el artículo 139, inciso 2 de la Constitución (según el criterio de la Sunafil)⁽¹⁴⁾, somos de la idea de que la suspensión del procedimiento sancionador debería proceder como regla general siempre que exista un proceso judicial “vinculado”.

Los fundamentos para reconocer la validez de dicha suspensión sería, como ya lo hemos indicado, la supremacía del Poder Judicial por sobre la Administración Pública y la búsqueda de la seguridad jurídica como principio general de nuestro ordenamiento.

Por eso, consideramos que este criterio emitido en un oficio de la Sunafil debería reiterarse y fundamentarse más ampliamente cuando las empresas fiscalizadas administrativamente, que han sido demandadas por las mismas materias en la vía judicial, lo soliciten adjuntando los documentos correspondientes. Ello evitará la existencia de contradicciones por parte de un Poder Público que busca la defensa de los derechos laborales tanto a través de la inspección laboral como del Poder Judicial; y que, en la búsqueda de la defensa de aquellos derechos no puede terminar afectando al empleador con la emisión de criterios dísimiles sobre una misma materia.

(14) El TC, en la STC Exp. N° 01025-2012-PA/TC, ha definido al avocamiento indebido como el desplazamiento del juez de un caso que es de su competencia hacia otra autoridad de carácter gubernamental, o incluso jurisdiccional, sobre asuntos que, además de ser de su competencia, se encuentran pendientes de ser resueltos ante aquel. En este caso, Sunafil no está desplazando al Poder Judicial, pues la última seguirá viendo el proceso puesto en su conocimiento.

IV. CONCLUSIONES

1. Como hemos podido ver a lo largo de estas páginas, en la actualidad no existe una respuesta clara acerca de la suspensión de la fiscalización laboral (ya sea en la etapa inspectiva como en la etapa sancionadora) cuando se ha iniciado un proceso judicial laboral “vinculado”, esto es, un proceso judicial en el que las materias, las partes y el fundamento laboral sean los mismos que el procedimiento administrativo.
2. En un primer momento, la inspección laboral permitió esta posibilidad, sobre la base de un entendimiento amplio de los alcances del artículo 64 de la Ley N° 27444.
3. Posteriormente, en una segunda etapa, ha rechazado dicha posibilidad, a partir de un criterio formalista que señala que la triple identidad de partes, hechos y fundamentos del procedimiento administrativo y el proceso judicial no existía; lo cual, desde nuestro punto de vista, nunca se produciría ya que por ejemplo, como es fácil de constatar, nunca se daría una identidad de partes pues en el primero las partes son Estado-empleador fiscalizado y en el segundo lo son empleador-trabajador (como regla general).
4. Actualmente, la Sunafil, ente rector del Sistema Inspectivo Laboral a nivel nacional, ha dado atisbos de generar un cambio en lo que se refiere a la suspensión del procedimiento sancionador laboral, pues ha deslizado el criterio de que, en aplicación del artículo 139, inciso 2 de la Constitución, la autoridad inspectiva no podría avocarse a un proceso judicial puesto en marcha y pendiente de resolver.
5. Pese a que consideramos que en este caso no estamos frente al avocamiento indebido contemplado en el artículo 139, inciso 2 de la Constitución (según el criterio de la Sunafil), somos de la idea de que la suspensión del procedimiento sancionador debería proceder como regla general siempre que exista un proceso judicial “vinculado”. Los fundamentos para sostener la conclusión anterior son dos: a) el reconocimiento de la supremacía del Poder Judicial por sobre la Administración Pública (representada por la Sunafil en lo que nos concierne); y, b) el respeto de la seguridad jurídica.

6. Respecto a la supremacía del Poder Judicial por sobre la Administración Pública –la cual emana de la facultad que tiene el primero de revisar los actos de la segunda (y no viceversa) debido a que solo los actos del primero están revestidos de la calidad de cosa juzgada–, consideramos que ella fundamenta que, en caso ambos poderes estatales analicen una misma materia, debe ser la Administración Pública la que suspenda su funcionamiento a esperas de que el Poder Judicial resuelve el conflicto sometido al análisis de ambos.
7. Respecto al principio de seguridad jurídica, creemos que el mismo impide o rechaza la existencia de pronunciamientos contradictorios por parte del Estado sobre una controversia jurídica similar. En ese sentido, si una misma materia es analizada por la Inspección del Trabajo y por el Poder Judicial, es factible que ambos arriben a soluciones diferentes y hasta contradictorias. Al fin y al cabo, dichos entes actúan como manifestaciones del Estado, por lo que la contradicción provendría de una misma fuente.
8. Confiamos en que la Sunafil, a través de su facultad de emitir precedentes de observancia obligatoria con la entrada en funcionamiento de su Tribunal de Fiscalización Laboral, permita unificar criterios respecto a la materia analizada en el presente artículo, teniendo en cuenta, para ello, las garantías jurídicas de los empleadores que deben ser tuteladas ante la multiplicidad de procesos judiciales y procedimientos administrativos a los que puedan ser sometidos.