

BREVES APUNTES SOBRE LA PRESCRIPCIÓN EN LA INSPECCIÓN LABORAL

JESSICA PIZARRO DELGADO⁽¹⁾

I. INTRODUCCIÓN

En el presente estudio abordamos la prescripción como institución del Derecho Civil aplicable a las relaciones laborales desde el punto de vista de la prescripción hacia el titular del derecho como de la prescripción de la facultad sancionadora de la autoridad inspectiva de trabajo.

Veremos cómo es que existe diferencia entre la prescripción como pérdida de la acción ante los tribunales y la prescripción dentro de un procedimiento inspectivo que le otorga al trabajador o titular del Derecho Laboral diferentes posibilidades de lograr el cumplimiento de las obligaciones laborales.

Finalmente, siendo que el procedimiento inspectivo se rige por ciertas normas de la Ley del Procedimiento Administrativo General, veremos cómo prescribe la facultad sancionadora de la inspección laboral y cómo se puede llegar a perder la función principal de la autoridad inspectiva por el transcurso del tiempo.

(1) Abogada graduada por la Universidad Nacional de San Agustín, con estudios completos de Maestría en Derecho Constitucional y Tutela Jurisdiccional Efectiva por la Universidad Nacional de San Agustín, actualmente se desempeña como abogada defensora de oficio de la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Arequipa.

II. LA PRESCRIPCIÓN

La prescripción es una figura del Derecho que significa perder la posibilidad de accionar, es decir, se tiene el derecho pero no es posible accionar ante un órgano jurisdiccional solicitando la aplicación de ese derecho para su titular, ello por una única condición: el transcurso de tiempo que ingratamente castiga al ciudadano que por descuido, desconocimiento o negligencia no reclama lo que le corresponde dentro del tiempo oportuno.

La prescripción es de dos clases: adquisitiva y extintiva. La primera, también llamada usucapión, permite al poseedor adquirir la propiedad de un inmueble cuando se está conduciendo como verdadero propietario, la cual no es relevante para el presente estudio, mientras que la segunda, es la institución jurídica que extingue la acción pero no el derecho mismo a la luz del artículo 1989 del Código Civil, claro está que la acción es aquella atribución que tienen las personas para recurrir ante los tribunales para que se les reconozca un derecho⁽²⁾.

Como la prescripción es una figura regulada por el Código Civil, queda claro que nos tenemos que remitir a los artículos 1989 al 2002 para comprender su regulación, suspensión, interrupción, reanudación, y especialmente referirnos a la prohibición del juzgador de invocar la prescripción si no ha sido alegada, es decir que la prescripción no se declara de oficio.

Entonces, quien tiene un derecho ganado por la prescripción debe ejercer su derecho, pues el juzgador no lo hará valer de oficio, y la forma de ejercer ese derecho es a través de la defensa de forma por la excepción de prescripción extintiva.

III. LA PRESCRIPCIÓN EN EL DERECHO LABORAL

Mediante la Ley N° 27321 –que entró en vigencia el 23 de julio del año 2000– se ha fijado el plazo prescriptorio para las acciones por derechos derivadas de la relación laboral en cuatro años contados desde el día siguiente en que se extingue la relación laboral.

Anteriormente se habían fijado diferentes plazos que los podemos graficar de la siguiente manera:

(2) BRINGAS DÍAZ, Gianfranco. *Aplicación supletoria de las normas civiles en las relaciones laborales*. Gaceta Jurídica, Lima, 2012.

Si el vínculo laboral se extingue:	Plazo	Norma
Hasta el 30/12/1993	15 años	Constitución 1979
Desde el 31/12/1993 hasta el 27/07/1995	10 años	Código Civil
Desde el 28/08/1995 hasta el 23/12/1998	3 años	Ley N° 26513
Desde el 24/12/1998 hasta el 22/07/2000	2 años	Ley N° 27022
Desde el 23/07/2000 en adelante	4 años	Ley N° 27321

Entonces queda claro que el plazo prescriptorio actualmente es de cuatro años para accionar ante los tribunales por el reclamo de cualquier derecho laboral, sea económico o no.

El ejercicio de los derechos laborales se logra a través de un proceso judicial ante el órgano jurisdiccional, pero también a través de una denuncia ante el sistema de inspección laboral, cuyo accionar se origina en forma mayoritaria por las denuncias presentadas que por el trabajo programado, problemática del sistema que la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral pretende acudir.

IV. LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

A la luz del Convenio 81 de la OIT existe en el Perú un sistema de inspección laboral que se encuentra regulado por la Ley N° 28806, normativa que dota de principios al procedimiento inspectivo y señala que la inspección de trabajo es un servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad social, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan, y orientar y asesorar técnicamente en dichas materias.

Para cumplir sus funciones, el sistema cuenta con supervisores inspectores, inspectores e inspectores auxiliares que tienen facultades para ejercer sus funciones que van desde ingresar libremente al centro de trabajo hasta paralizar las labores dentro de un centro de trabajo por riesgo inminente de la vida o integridad física de los trabajadores y deben conducir su procedimiento respetando los principios de legalidad, primacía de la realidad, imparcialidad, eficacia, sigilo profesional, celeridad, entre otros.

Para referirnos al personal inspectivo comprendido por supervisores inspectores, inspectores e inspectores auxiliares utilizaremos el término genérico de inspector de trabajo, que también incluye a las supervisoras inspectoras, inspectoras e inspectoras auxiliares.

Las actuaciones del inspector de trabajo se siguen dentro de procesos de fiscalización, verificación de hechos y de asesoramiento u orientación, que para el presente informe solo nos avocaremos a los procesos de fiscalización.

El procedimiento de fiscalización o verificación de cumplimiento de normas sociolaborales se inician con una orden de inspección que ordena al inspector de trabajo realizar actuaciones inspectivas sobre determinadas materias en determinado centro de trabajo –o también por determinarse– y por un plazo establecido que no puede exceder a treinta días hábiles, los cuales podrían ser ampliados antes de su vencimiento por razones que lo justifiquen con excepción de materias de seguridad y salud en el trabajo, fijémonos en el plazo porque retomaremos ello con detenimiento más adelante.

Culminadas sus actuaciones inspectivas, el inspector de trabajo emitirá un informe en caso de no determinar incumplimientos de normas, o un acta de infracción en el supuesto contrario, cuando el inspector de trabajo califica infracciones al ordenamiento y propone una sanción de multa.

Con el informe o el acta, se concluye el procedimiento de inspección, y solo en el caso de emitirse acta de infracción se apertura el procedimiento sancionador otorgando al inspeccionado el plazo de quince días hábiles para efectuar su descargo, luego de presentado este, la autoridad tiene también quince días hábiles para expedir resolución, que el inspeccionado puede apelar dentro del plazo de tres días, elevándose al superior quien expide resolución agotándose la vía administrativa salvo los casos en que cabe el recurso de revisión.

Estamos, entonces, frente a dos procedimientos, el inspectivo a cargo del inspector de trabajo, y el sancionador a cargo de los directivos del sistema de inspección observando el debido proceso, economía y celeridad procesal y la pluralidad de instancias.

En el procedimiento inspectivo no son aplicables las normas del procedimiento administrativo general contenidas en el título segundo, título que se refiere precisamente al procedimiento administrativo, es decir, que el procedimiento inspectivo es uno sui generis con sus propias normas, pero sí son aplicables las normas referidas a la prescripción, pues se encuentran reguladas en el título cuarto referido a los procedimientos especiales.

V. FACULTAD DE SANCIONAR

La autoridad inspectiva tiene la facultad de determinar la existencia de infracciones en materias sociolaborales, la cual prescribe a los cinco años contados

a partir de la fecha en que se cometió la infracción o que desde que cesó si fuera continuada.

No olvidemos que el concepto jurídico de prescripción es la imposibilidad de accionar ante tribunales por el transcurso del tiempo sin perder el derecho, pero la autoridad inspectiva es titular de una facultad mas no de un derecho y menos va a acudir ante los tribunales para el ejercicio de su facultad, pero se regula la prescripción de su facultad de sancionar cual si fuera acudir a un tribunal.

La prescripción de la facultad sancionadora no merece mayor regulación que la mencionada y está recogida en el artículo 51 del Reglamento de la Ley General de Inspección, nótese que la norma usó la palabra “prescribe” queriendo decir “concluye”, pero al señalarse un plazo prescriptorio se sigue la fórmula de la regulación de la Ley del Procedimiento Administrativo General a la facultad sancionadora de cualquier autoridad administrativa, en todo caso, considerando que la noma señala plazo de prescripción entenderemos esta a la luz del Código Civil.

Remitiéndonos al ordenamiento civil para determinar los alcances de la prescripción, especialmente a que la prescripción no se declara de oficio, la autoridad inspectiva declarará que su facultad de sancionar ha prescrito solo en los casos que el administrado lo alegue, mientras ello no ocurra, la autoridad mantiene el ejercicio de su facultad sancionadora.

La oportunidad para hacer valer el derecho ganado por la prescripción corresponde al sujeto inspeccionado dentro de los alegatos al acta de infracción en la apertura del procedimiento sancionador o en todo caso dentro del recurso de apelación contra la resolución que impone sanción de multa.

Veamos algunos ejemplos para comprender esta figura:

- a) El trabajador JD no gozó de descanso vacacional desde el año 2005 hasta la fecha, mantiene el vínculo laboral y denuncia el incumplimiento ante la inspección laboral.
- b) El sindicato XY denuncia que sus afiliados no han recibido el pago de la bonificación por cierre de pliego que corresponde a la negociación colectiva 2002-2003 que se celebró el 28 de mayo del 2002 y estipuló la fecha de pago de la bonificación para el 15 de junio del 2002.
- c) El señor PL laboró desde el 2001 hasta el 31 de diciembre del 2009 y su empleador no le canceló su compensación por tiempo

de servicios, ni vacaciones trucas ni la gratificación de Navidad del 2009, acude a la inspección del trabajo denunciando dichos incumplimientos.

Viendo el ejemplo a, tenemos que el trabajador JD tiene derecho al goce de descanso vacacional con el respectivo pago de las remuneraciones vacacionales, y como mantiene vínculo laboral, aún el plazo prescriptorio no se ha iniciado y, por lo tanto, bien podría acudir ante los tribunales por el reclamo de sus derechos y no se podría determinar la prescripción ni siquiera mediante excepción que la invoque, sin embargo, de acudir ante la inspección laboral, esta podrá determinar incumplimientos en materia de vacaciones desde el año 2005, pero si el inspeccionado en sus alegatos solicita la prescripción de la facultad de fiscalizar el goce y pago de vacaciones desde el año 2005 hasta el 2008 inclusive, la autoridad tendrá que fundar su pedido, pues su facultad fiscalizadora se perdió por el transcurso del tiempo.

En el ejemplo b, tenemos una figura semejante, el sindicato XY, en representación de sus afiliados tiene capacidad procesal para acudir ante los tribunales solicitando el pago de la bonificación por cierre de pliego del año 2002-2003 pues el plazo prescriptorio aún no ha comenzado, pero si acude ante la inspección de trabajo, se corre el gran riesgo de que el sujeto inspeccionado alegue la prescripción de la facultad sancionada de la autoridad y con ello no exista infracción alguna.

En el ejemplo c la figura es diferente, el extrabajador PL podría acudir ante un tribunal reclamando el pago de sus beneficios económicos, pero si habría una excepción de prescripción extintiva por la parte demandada, el juzgado tendría que fundarla pues han pasado más de cuatro años desde el cese y el extrabajador PL no obtendría el pago de sus beneficios, en cambio si acude ante la inspección de trabajo, esta tiene la facultad de exigir el pago de sus beneficios económicos, pues al tratarse del pago de la compensación por tiempo de servicios no depositada, la infracción se comete al momento del cese así como los pagos trucas por vacaciones, y respecto a la gratificación de Navidad de 2009, el incumplimiento se produjo a partir del 16 de diciembre de 2009, y en todos los casos no han transcurrido los cinco años que exige la ley para la prescripción de la facultad sancionadora, por ende, pese a alegarse la prescripción, bien podría la autoridad requerir el cumplimiento de estos beneficios impagos y sancionar su incumplimiento, de esta forma PJ consigue en un procedimiento inspectivo lo que difícilmente obtendría en un tribunal judicial.

VI. PRESCRIPCIÓN PARA LA FACULTAD DE SANCIONAR

La prescripción se interrumpe por el inicio de las actuaciones de vigilancia y control, vale decir, cuando el inspector de trabajo inicia sus actuaciones inspectivas, pero no olvidemos que él tiene un plazo determinado para realizar sus actuaciones, entonces qué sucede cuando excede del plazo otorgado para realizar sus actuaciones, la prescripción reanuda su plazo? O es que el plazo se interrumpe en forma indefinida.

Según la Ley del Procedimiento Administrativo General, el plazo para determinar infracciones administrativas será el señalado por las normas especiales y en caso de no estar determinado será de cinco años contados desde la fecha en que se cometió la infracción o desde que cesó si fuera una acción continuada, para nuestro tema de estudio, el plazo determinado por la ley especial coincide con el plazo máximo fijado por la ley general en su artículo 233.

El plazo de prescripción solo se interrumpe con la iniciación del procedimiento sancionador reanudándose el plazo si el expediente se mantuviera paralizado por más de un mes por causa no imputable al administrado.

Notemos que la regulación de la prescripción en la Ley del Procedimiento Administrativo General se encuentra en el título cuarto, que sí resulta aplicable para el procedimiento de inspección y más aún para el procedimiento sancionador.

En la inspección laboral, tenemos que el plazo de prescripción se interrumpe con el inicio de las actuaciones inspectivas, y se vuelve a interrumpir con el inicio del procedimiento sancionador, pero si el expediente se encuentra paralizado por más de un mes sin motivo del administrado, el plazo de prescripción se reanuda.

Aunque la norma no lo señale expresamente, somos de la opinión de que la interrupción del plazo de prescripción durante el procedimiento inspectivo solo se mantiene por el plazo que debe durar el procedimiento y que está señalado en la orden de inspección, si el procedimiento no se tramita dentro del plazo otorgado al inspector de trabajo y está inactivo por más de un mes estamos frente a la paralización del procedimiento por causas no imputables al administrado o sujeto inspeccionado, con lo cual se reanuda el plazo de prescripción.

Grafiquémoslo con el ejemplo siguiente:

El inspector de trabajo recibe una orden de inspección el 10 de agosto del 2008 para verificar el cumplimiento del pago de gratificaciones legales, inicia sus actuaciones el 20 de agosto de 2008 y tiene un plazo de 20 días hábiles para actuar, concluye el mandato contenido en la orden de inspección emitiendo acta de infracción que determina el incumplimiento del pago de la gratificación de Fiestas Patrias del año 2008 acta emitida el 12 de noviembre de 2012, posteriormente se apertura el procedimiento sancionador el 25 de noviembre de 2012, el sujeto inspeccionado presenta sus descargos el 7 de diciembre de 2012 y aún se emite resolución de primera instancia el 23 de julio de 2014.

El pago de la gratificación de Fiestas Patrias de 2008 se debió realizar en la primera quincena de julio de 2008, el incumplimiento se genera desde el 16 de julio de 2008, como las actuaciones inspectivas se iniciaron el 20 de agosto de 2008 se interrumpió el plazo prescriptorio, y hasta ese momento **solo corrieron 1 mes y 6 días**, el plazo para llevar a cabo las actuaciones venció el 16 de setiembre de 2008, como quiera que el expediente puede estar paralizado menos de un mes sin que ello reanude el plazo prescriptorio, otorguemos un mes más sin que corra la prescripción que se reanuda desde el 16 de octubre de 2008 hasta el inicio del procedimiento sancionador que fue el 25 de noviembre de 2012, y **han transcurrido 4 años, 1 mes y 10 días**, el plazo nuevamente está interrumpido, el inspeccionado ha presentado sus descargos y la autoridad tiene 15 días hábiles para emitir resolución y aún la ley general le otorga un mes que el expediente puede encontrarse paralizado, cuya interrupción concluiría el 28 de enero de 2013, y hasta el momento de la resolución de sanción **han transcurrido 1 año, 5 meses y 25 días**, en total el plazo prescriptorio se ha dado en **5 años, 8 meses y 11 días**.

En el ejemplo dado, la facultad de la autoridad inspectiva para determinar sanciones habría prescrito, y si ello es alegado por el inspeccionado en su recurso de apelación, pues la autoridad tendría que declarar la prescripción de su facultad sancionadora y el sujeto inspeccionado quedaría impune frente a los incumplimientos laborales detectados.

Pareciera que los procedimientos inspectivos no son tan largos ni tediosos, pero puede darse que en muchas direcciones o gerencias regionales tenemos procesos que datan de varios años sin resolución definitiva, corriéndose el grave riesgo de que la facultad sancionadora prescriba con lo cual se diluye la fuerza que tiene la inspección del trabajo para la vigilancia del cumplimiento de las normas sociolaborales.

VII. CONCLUSIONES

1. La prescripción es una figura que regula la pérdida de la acción por el transcurso del tiempo para el titular del derecho, y también determina la imposibilidad de la administración de sancionar por el transcurso del tiempo.
2. La prescripción de los derechos laborales es de cuatro años para acudir a un tribunal contados a partir del cese, y es de cinco años para que la administración ejerza su facultad de sancionar los incumplimientos de normas sociolaborales contados desde que se cometió la infracción o desde que cesó si fuera continuada, y en ambos casos solo es declaración por petición de parte por medio de su defensa.
3. Considerando que los plazos prescriptorios no son iguales para el titular del derecho que para la administración, es que existirían derechos que bien se pueden reclamar en juicio como otros que se pueden reclamar ante la inspección laboral obteniendo resultados diferentes.
4. Como la facultad de la autoridad inspectiva prescribe, es que esta debe tener especial cuidado en no dejar que el transcurso del tiempo impida ejercer su facultad sancionadora y de vigilancia del cumplimiento de normas sociolaborales.