

LA PLENA JURISDICCIÓN Y EL CONTROL DE LEGALIDAD DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR SUNAFIL

EDUARDO MERCADO VILLARÁN

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú.
Socio del estudio Vinatea & Toyama.



“Existe una necesidad de garantizar el ejercicio a un debido procedimiento y la búsqueda de la verdad material siendo la plena jurisdicción una respuesta necesaria en salvaguarda de los derechos de los administrados dentro de las fiscalizaciones de la SUNAFIL”

I. INTRODUCCIÓN

En el presente artículo, partiremos por desarrollar el proceso contencioso como fórmula de control de las actuaciones administrativas, el sistema inspectivo y su naturaleza, para posteriormente evidenciar la alteración o desviación de sus objetivos que se pudieran estar generando. Asimismo, se analizará la figura de la plena jurisdicción como una pieza clave para garantizar el debido procedimiento y la verdad material dentro del proceso contencioso. Finalmente, expondremos algunas conclusiones a las cuales hemos arribado con base en el análisis efectuado.

II. EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EL CONTROL JURÍDICO DE LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN

Es necesario, iniciar este artículo, recordando que el poder de la administración pública emana del poder que los ciudadanos le conferimos al Estado. Dicha administración, está compuesta de distintos organismos que permiten al Estado cumplir la función administrativa, la cual dividimos para efectos metodológicos en 1) resolutive, que se genera cuando se concede o niega un derecho; 2) fiscalizadora, que busca el cumplimiento de derechos y/o requisitos que impone el estado, sancionando los incumplimientos; y, 3) de autotutela, cuando ejecuta acciones, mandatos, entre otros. Cabe mencionar que, en este artículo, nos centraremos en la segunda, la competencia fiscalizadora de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, SUNAFIL).

Es en el ejercicio fiscalizador de la administración, y sobre todo en su componente fiscalizador - sancionador, donde existe un sistema de cargas y

contra cargas que se sustenta en los principios del procedimiento administrativo con la finalidad de mantener equilibrio y que no se generen abusos de parte de la administración hacia los administrados. Ello sin perder de vista que la administración pública se encuentra sometida a la Constitución y tiene como premisa fundamental el irrestricto derecho a un debido procedimiento, entre otros presupuestos que desarrollaremos más adelante y que son reconocidos, por ejemplo, en el numeral 3 del artículo 139° y el artículo 148° de la Constitución Política del Perú¹.

Como es evidente, esa potestad que tiene la administración es susceptible de ser controlada desde el ámbito jurisdiccional, mediante el proceso contencioso administrativo que tiene como finalidad el control jurídico de las actuaciones de la administración, y la tutela efectiva de intereses y/o derechos de los administrados. Es decir, en el caso de la SUNAFIL, básicamente, de los empleadores.

En esa línea, Huapaya (2006) refiere que “el proceso contencioso no sólo tiene como propósito la impugnación de resoluciones o actos administrativos sino, sobre todo, la satisfacción procesal de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los particulares” (p. 480). Es decir, con dicho tipo de proceso lo que se busca es que incluso la actuación administrativa está bajo control jurisdiccional con miras a garantizar el respeto de los derechos de los administrados.

Bajo este contexto, toma fuerza la idea de una fórmula que permita no sólo analizar qué mecanismos prevé la norma para la satisfacción de la tutela de los administrados, respecto a una resolución contraria a derecho o una práctica abusiva que se pudiera dar por parte del Estado. Es decir, con el proceso contencioso administrativo no sólo se busca la nulidad de actos o resoluciones de la administración, sino también que el Poder Judicial se pronuncie sobre el fondo del asunto en aquellos casos en los que resulte necesario.

En efecto, el juez contencioso administrativo no debe ser sólo un revisor de legalidad, sino que deberá reestablecer el derecho pronunciándose sobre el fondo cuando corresponda y para ello debe sustentar su posición en la facultad que le otorga la Ley. Para este tipo de cuestiones existe la figura de *la plena jurisdicción*, mediante la que el Poder Judicial otorga tutela efectiva a los admi-

1 El artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica reconocen el derecho a ser oído por un juez competente e imparcial con las debidas garantías y en un plazo razonable.

nistrados, quienes son los empleadores, puesto que son sujetos pasivos de las inspecciones de la SUNAFIL.

Sin embargo, ambas facultades giran en torno a la revisión de las acciones y actos ejecutados por la Autoridad Administrativa. En ese sentido, en un proceso contencioso administrativo no se debería discutir la existencia de un derecho laboral o el reconocimiento de alguna situación específica de los trabajadores, sino únicamente (i) si corresponde amparar la petición del administrado; (ii) si la Autoridad Administrativa actuó correcta o legalmente; y, (iii), en caso no lo hubiera hecho, analizar el fondo del asunto y verificar si corresponde conceder la petición del administrado. Por ello, sería incorrecto, por ejemplo, que en un proceso contencioso administrativo se pretenda invalidar un supuesto de tercerización o determinar la entrega de un bono específico o discusiones similares que por Ley deberán ser analizadas por un juez de laboral².

Dicho esto, es conveniente analizar la figura de la plena jurisdicción como una respuesta a la necesidad de un debido procedimiento administrativo o a la búsqueda de la verdad material en el procedimiento administrativo. Por ello, además de repasar algunas ideas generales sobre el sistema inspectivo, vamos a analizar en este artículo el reciente “precedente vinculante de obligatorio cumplimiento” contenido en la Casación N° 546-2022 LIMA, que refiere que “En ejercicio de la plena jurisdicción, los órganos jurisdiccionales, se encuentran obligados a emitir pronunciamiento sobre el fondo del conflicto (...) brindando así efectiva tutela a los derechos e intereses de los mismos (administrados) (...) incluso aunque no haya sido solicitado por el accionante, siempre que haya sido parte de la controversia”.

III. LA NATURALEZA DEL SISTEMA INSPECTIVO Y SU ALTERACIÓN:

Según la Constitución Política del Perú, el Estado tiene diversos deberes, entre los cuales destacan los referidos a garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación³. Para lograr el pleno cumplimiento de

2 Si bien pueden existir diversos juzgados que tienen competencia laboral como Juzgados de paz letrado, Juzgados especializados laborales y mixtos hacemos referencia a juzgados laborales de manera general por aspectos metodológicos del presente artículo.

3 Artículo 44° de la Constitución Política del Perú.

aquellas obligaciones, es necesaria la adopción y ejecución de ciertas medidas, una tarea que se efectúa mediante la función pública.

En efecto, la función pública se puede definir, en términos de Boyer (2019), como el “régimen jurídico de las relaciones entre el Estado y las personas naturales a través de las cuales ese desarrolla sus actividades, presta servicios y ejerce sus potestades (...) reúne las funciones legislativa, administrativa, jurisdiccional y de gobierno o aquellas funciones que se ejecutan en nombre o representación del Estado y que son atribuibles al mismo” (p. 21). Cabe reiterar que aquella potestad puede ser controlada desde el ámbito jurisdiccional, a fin de verificar el cumplimiento de las garantías del procedimiento administrativo y los derechos de los administrados. Teniendo ello en consideración, la inspección de trabajo, al ser una entidad del Estado, forma parte de la función pública, de modo que está sujeta a sus disposiciones, principios, reglas, etc.

Al respecto, la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo establece que la inspección es aquel servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. Así, el sistema inspectivo, derivado del carácter social del Estado, se conforma por tres pilares fundamentales: i) promoción, ii) supervisión y iii) fiscalización. Estos componentes, a su vez, constituyen las responsabilidades designadas a la SUNAFIL como ente rector del sistema inspectivo. En ese sentido, resulta evidente que este sistema no tiene como función principal la imposición de una sanción; al contrario, según Toyama (2019), “antes de sancionar, busca la conciliación, la prevención y asesoría sobre el cumplimiento de las normas sociolaborales” (p. 6).

Ahora bien, lo cierto es que, en la *praxis*, el sistema inspectivo no está cumpliendo aquellos roles inherentes a su naturaleza, sino que viene ejerciendo una labor principalmente punitiva, contraria a diversos principios administrativos rectores y, con ello, generándose en muchas ocasiones, la vulneración de los derechos de los administrados. Cabe tener en consideración que el sistema inspectivo, según el artículo 2° de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, se rige por principios de legalidad, primacía de la realidad, imparcialidad y objetividad, equidad, autonomía técnica y funcional, jerarquía, eficacia, unidad de función y de actuación, confidencialidad, lealtad, probidad, sigilo profesional, honestidad y celeridad. En esa línea, recordemos que el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Ad-

ministrativo General, establece también los parámetros del procedimiento administrativo como tal⁴.

Evidentemente, el actuar al que nos referimos, que resulta contrario a los principios rectores mencionados, innegablemente implica una alteración o desviación de los objetivos del sistema inspectivo. Para evidenciar ello, cabe desarrollar ciertos casos que permiten evidenciar cómo la autoridad inspectiva contraviene esos principios y, con ello, los derechos de los administrados.

En primer lugar, mediante la Resolución de Sala Plena N° 004-2023-SUNAFIL-TFL, precedente administrativo de observancia obligatoria, se concluye que el hecho de extender los beneficios pactados mediante convenio colectivo con un sindicato minoritario en favor de trabajadores no sindicalizados, sería de antemano un acto que vulnera la libertad sindical (se deja entrever que no sería necesario comprobar si ello generó alguna consecuencia concreta en la empresa y en los demás sindicatos existentes en ella).

En el citado caso, la SUNAFIL no verificó que se hubiera producido algún acto concreto (promoción de desafiliación o de no afiliación sindicato) en contra de los demás sindicatos que existen en la empresa inspeccionada. Lo único que tomó en consideración es que la sola existencia de otros sindicatos en la empresa inspeccionada “evidenciaría” dicha vulneración a la libertad sindical. Es decir, la SUNAFIL presumió la supuesta vulneración para emitir un precedente administrativo de observancia obligatoria y para confirmar una multa.

Ahora bien, respecto a la multa, la SUNAFIL multó a la empresa inspeccionada porque habría incurrido en la infracción tipificada en el numeral 25.10° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, pese a que no acreditó ninguno de los supuestos que exige la norma. En efecto, el artículo en mención plantea que los actos que afecten la libertad sindical se caracterizan por ser *“aquellos que impiden la libre afiliación a una organización sindical, promuevan la desafiliación de la misma, impidan la constitución de sindicatos, obstaculicen a la representación sindical, utilicen contratos de trabajo sujetos a modalidad para afectar la libertad sindical, la negociación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga, o supuestos de intermediación laboral fraudulenta, o cualquier otro acto de interferencia en la organización de sindicatos”*. Sin embargo, como lo mencionamos, SUNAFIL no verificó que se hubiera configurado alguna de esas situaciones.

4 Artículo IV del Título Preliminar.

En ese sentido, la imputación efectuada en ese caso es claramente arbitraria al considerar que la mera entrega de algún beneficio hacia los trabajadores no afiliados, por sí misma, sería un acto antisindical, pese a que no se ha demostrado la ocurrencia de ninguno de los supuestos exigidos en el artículo 25.10° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. Evidentemente, la autoridad inspectiva parte de una mera *suposición*, al no existir ninguna prueba concreta o sustento fáctico de algún efecto negativo que atente contra la libertad sindical. Ello inclusive contraviene lo resuelto por el propio Tribunal de Fiscalización Laboral, el cual ha referido que es obligación de la administración probar de manera fehaciente la existencia del hecho infractor, a fin de que se le imponga una multa.

En efecto, mediante Resolución N° 025-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, el Tribunal de Fiscalización Laboral señaló que *“la carga de la prueba del hecho objeto de sanción corresponde a la Administración, no al administrado. No cabe en este punto ninguna clase de “matiz”. No es posible la imposición de sanción alguna con el fundamento de meras sospechas, y tampoco sobre la base de que el imputado no ha demostrado su inocencia”*. Así, es enfático en precisar que la Administración es la responsable de acreditar que el administrado ha cometido la infracción imputada y no es posible efectuar acusaciones en base a meras suposiciones.

En esa misma línea, la Resolución N° 056-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala refiere que sólo es posible sancionar al administrado si se ha acreditado la comisión de una infracción. Así, plantea que *“ante la comisión de una infracción, la presunción de licitud, (...) obliga a la Administración a atribuir la responsabilidad de la infracción, solo si ésta ha sido demostrada de forma fehaciente; de tal manera que, solo entonces puede obligarse al sujeto infractor al cumplimiento de la sanción”*. Evidentemente, al imputar un incumplimiento, la administración debe contar con medios probatorios idóneos que lo acrediten, dado que la carga de la prueba recae en ella.

Sin embargo, a través de la Resolución de Sala Plena N° 004-2023-SUNAFIL/TFL se desconocieron esos pronunciamientos sin que exista ningún tipo de fundamentación que lo justifique. Ello genera un incentivo perverso, puesto que al ser esta última resolución un precedente administrativo de observancia obligatoria, las demás instancias de la SUNAFIL se verán obligadas a multar a los administrados sin garantizar su derecho al debido procedimiento (acredi-

tación de la infracción imputada y posibilidad de contradecirlo por parte del administrado).

Ello resulta especialmente grave si se considera que, más allá de que se presume que en todos los casos la extensión de beneficios implica una práctica antisindical, lo que vulnera el principio de presunción de inocencia de los administrados, dicho precedente ha sido utilizado por la administración en diversos casos, incluso, de forma retroactiva. Este último extremo inclusive evidencia una clara violación al principio de prohibición de retroactividad tipificado en el artículo 103⁵ de la Constitución Política del Perú y previsto en el numeral 5 del artículo 248⁶ del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

En segundo lugar, otro caso en el que la SUNAFIL no cumple con sus facultades ni objetivos inspectivos es el que se desprende de la Resolución N° 810-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala. Dicha Resolución concluye, como principal lineamiento, que el sancionar a un trabajador, sin otorgarle plazo previo para presentar sus descargos, configura un acto de hostilidad, por lo que corresponde sancionar al empleador bajo lo estipulado en el artículo 25.14° del RLGIT. Al respecto, cabe precisar que lo que ocurrió en este caso fue que la empresa multada suspendió a un trabajador sin que presuntamente este último tuviera la oportunidad de presentar sus descargos o cuestionar la sanción. Según la SUNAFIL, dicho actuar vulnera el derecho de defensa y, por ende, la

5 **Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho**

Artículo 103.- “Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad. La Constitución no ampara el abuso del derecho.

6 **Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

5.- Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

dignidad del trabajador, por lo que calzaría en la norma que sanciona los actos de hostilidad.

Ahora bien, es importante tomar en consideración que la autoridad inspectiva decidió analizar si la empresa había hecho un uso válido de la facultad disciplinaria, a pesar de que los hechos fueron fehacientemente comprobados y al trabajador se le impuso la sanción más benigna. Así, se optó por imponer una multa a la empresa cuestionando el hecho de no haber otorgado un plazo para que el trabajador brinde sus descargos antes de la imposición de dicha sanción, pese a que no existe norma jurídica alguna que prevea la existencia de dicho plazo. Como se puede verificar, la SUNAFIL impuso una sanción sobre la base de una norma inexistente, con lo que vulneró- cuando menos- el principio de legalidad y afectó el derecho del empleador-administrado de contar con una resolución debidamente motivada en hechos y en derecho.

Lo cierto es que en este segundo caso la imputación se basa en meras suposiciones y en una interpretación extensiva constitucionalmente prohibida⁷, mediante la que se intenta enmarcar este supuesto como un acto de hostilidad, a pesar de que no está previsto como tal. Es más, incluso se vacía de contenido el poder de dirección (organización, fiscalización y sanción) que detenta todo empleador-administrado⁸.

En efecto, SUNAFIL pretende igualar el despido como máxima sanción en una relación laboral con sanciones menores que no implican el término del vínculo. Por un lado, extiende el procedimiento para despedir a la imposición de cualquier sanción, a pesar de que no existe norma que lo habilite para ello. Y, por otro lado, considera como acto de hostilidad una conducta que no puede ser considerada como tal.

En ese sentido, es imprescindible entender que la SUNAFIL ejerza sus funciones y facultades sobre la base de un análisis sistemático de las normas que regulan sus facultades y obligaciones; y, de las normas materiales que regulan derechos laborales o procesales. De lo contrario, nos encontraremos en un limbo de posibilidades o en un etéreo “deber ser”, lo que no solo contraviene principios rectores de toda actividad administrativa, sino también el sistema de inspección del trabajo que está centrado principalmente en promover el cumplimiento de

7 Literal 4 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

8 Artículo 9° del T.U.O del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral

obligaciones laboral y en educar a los administrados para ello, en lugar de solo sancionar por sancionar.

Es evidente que, con este comportamiento la SUNAFIL se estaría desconociendo las competencias legalmente otorgadas a los órganos jurisdiccionales para la revisión de determinadas materias. En este tema en específico (análisis del ejercicio del poder disciplinario del empleador) los competentes por ley son los Juzgados en materia laboral, quienes son los responsables de verificar la validez del procedimiento de imposición menores al despido, de acuerdo con el IX Pleno Jurisdiccional Supremo en Material Laboral.

Evidentemente, el sistema inspectivo, lejos de cumplir los roles que le fueron atribuidos y para los que fue creado, opta por alejarse de diversos principios rectores, como lo es por ejemplo el principio de tipicidad, según el cual *“solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía”*, así como también se aleja del principio de presunción de licitud que establece que *“las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”*⁹. Cuando en realidad lo que debe ocurrir en una investigación es lograr establecer concreta y objetivamente la culpabilidad teniendo como premisa la verdad material.

En efecto, los casos expuestos, como ejemplo, demuestran que mediante la inspección se sancionan conductas que ni siquiera se encontraban previstas en la norma, así como también, se deja de lado la presunción de licitud al imponer multas sin siquiera contar con medios probatorios idóneos que las fundamenten. Frente a dicho actuar, los administrados se ven en la necesidad de recurrir a una vía que controle la potestad sancionadora y verifique el cumplimiento de garantías a favor del administrado: la vía contencioso-administrativa.

IV. EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LA BÚSQUEDA PARA GARANTIZAR EL DEBIDO PROCEDIMIENTO Y LA VERDAD MATERIAL A TRAVÉS DE LA PLENA JURISDICCIÓN

El proceso contencioso administrativo está regulado por la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, según la cual tiene como finalidad ejercer control jurídico de las actuaciones de la administración en

9 Artículo 248° del T.U.O de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

aras de proteger los derechos e intereses de los administrados. Esta vía se rige por cuatro principios fundamentales: i) integración, ii) igualdad procesal, iii) favorecimiento del proceso y iv) suplencia de oficio, los cuales, a su vez, deben ser interpretados junto a los principios del derecho procesal, sin perjuicio de la aplicación supletoria de aquellos pertenecientes al derecho procesal civil en los casos en que sea compatible¹⁰. Así, este proceso implica una verificación del control por parte del Poder Judicial respecto a que las autoridades de los poderes públicos ejerzan su poder conforme a derecho y con respeto de las garantías de los administrados.

En esa línea, la petición que se solicita en el proceso contencioso administrativo es aquella dirigida a un juez, por parte de un particular, a través de la cual se busca, de acuerdo con Huapaya (2019), que “una entidad de la administración pública le satisfaga un interés legítimo o un derecho reconocido por el ordenamiento jurídico” (p. 49). Esto implica que estamos ante un proceso jurisdiccional que pretende tutelar una afectación llevada a cabo por la administración y contra el administrado. Lo cierto es que, para que el proceso se lleve a cabo de forma adecuada, debe existir una garantía al debido procedimiento, ya que, en la práctica, se ha demostrado que la finalidad de la vía contencioso-administrativa se altera constantemente.

Un claro ejemplo de ello es que existe evidencia de procesos contenciosos administrativos, en los cuales, los jueces, lejos de pronunciarse sobre los vicios del procedimiento, analizan el fondo de la controversia (nos referimos al fondo en temas como la existencia de una tercerización válida, el adeudo de un supuesto beneficios, etc., cuestiones que son de exclusiva competencia del Poder Judicial), pese a que lo que se ha interpuesto no es una demanda laboral. Si bien es cierto, acorde a la Nueva Ley Procesal del Trabajo, dichos procesos deben ser conocidos por los jueces laborales¹¹, el proceso contencioso se ciñe bajo la aplicación de las reglas del proceso contencioso administrativo.

Precisamente como respuesta a dicha necesidad de lograr la garantía de un debido procedimiento, que- según Rojas (2011)- “otorga al administrado la garantía de que podrá hacer valer sus derechos en el ámbito y escenario de la administración” (p. 184), así como la garantía de respetar el principio de verdad material, tenemos a la plena jurisdicción. Figura que supone la verificación y

10 Artículo 4° del T.U.O de la Ley 27584, que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

11 Artículo 2° de la Ley 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo.

tutela efectiva de los derechos e intereses de los administrados o el restablecimiento de un derecho vulnerado.

Entre dichos derechos e intereses de los administrados a los cuales nos referimos, tenemos al debido procedimiento y a la verdad material, siendo así la plena jurisdicción el medio a través del cual es posible garantizar el goce pleno y ejercicio de ambos. En efecto, el debido procedimiento, según el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General implica que los administrados gozan de los derechos y garantías existentes en el procedimiento administrativo, los cuales comprenden, de forma enunciativa, más no limitativa, los derechos a exponer argumentos, ofrecer pruebas, obtener una decisión motivada y fundada en derecho, entre otros¹². Al respecto, la Casación N° 546-2022 LIMA precisa que este derecho, además de garantizar que se cumplan correctamente las actuaciones procedimentales para obtener una decisión final válida, implica que el administrado ejerza su derecho a la defensa¹³.

Ahora bien, en cuanto al principio de verdad material, el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General sostiene que aquel implica el deber de verificar plenamente los hechos del caso, para lo cual se deberán adoptar todas las medidas necesarias autorizadas por la ley para verificar si el administrado cometió una infracción¹⁴. Así, este principio, que implica un esclarecimiento de los hechos del caso que, según Jiménez (2011), “conlleva de manera implícita un deber de actuación del administrado durante todo el procedimiento” (p. 203). En ese sentido, según establece la casación mencionada, alcanzar la verdad material en un caso es un deber de especial relevancia, sobre todo si el caso implica un alto nivel de carga probatoria.

Con base en lo expuesto, queda claro que la plena jurisdicción resulta ser la respuesta a la necesidad de garantizar un debido procedimiento y búsqueda de verdad material, ya que, a diferencia de la pretensión de nulidad, la plena jurisdicción busca, de acuerdo con Diez Sánchez (2004), “tutelar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, cuando éstos puedan estimarse lesionados

12 Numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del T.U.O de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

13 Según la Casación 546-2022, el debido procedimiento se sustenta en el derecho al debido proceso protegido por la Constitución en su artículo 139°, cuyo contenido, además de tener una dimensión jurisdiccional, sino se extiende al procedimiento administrativo.

14 Numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del T.U.O de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

o afectados por aquellas actuaciones procedentes de los poderes públicos” (p. 329). En ese sentido, brindar una tutela efectiva implica, no solo anular actuaciones administrativas, sino también restablecer o reconocer la situación jurídica lesionada mediante la adopción de cuantas medidas sean necesarias para ello¹⁵.

Incluso, según establece la propia Casación N° 546-2022 LIMA, “si bien la carga de la prueba corresponde a quien afirma los hechos, en el proceso contencioso administrativo, por la naturaleza propia de la plena jurisdicción y en tanto una de las partes —la administración pública— tiene facultades exorbitantes y están en juego intereses que no son dispositivos sino de orden público, se puede establecer en los casos de procedimientos sancionadores, cautelares o en función de la especialidad o de la entidad, que la carga de la prueba sea asumida por la misma administración”¹⁶.

A este punto resulta pertinente mencionar que el lineamiento principal de dicha casación es que se tiene que analizar la pertinencia y relevancia de los medios probatorios, incluso, si estos hubieran sido presentados de forma extemporánea. Para fundamentar dicha decisión, la Corte Suprema se basa en el principio de plena jurisdicción, según el cual el juez, más allá de ser un mero revisor de legalidad, debe brindar la tutela efectiva de derechos e intereses de los administrados. Cabe precisar que la figura de la plena jurisdicción no es ilimitada, toda vez que su aplicación solamente se supedita a que se haya tramitado un procedimiento administrativo previo.

Asimismo, dicha casación establece que, mediante la plena jurisdicción, para revocar las actuaciones administrativas, es posible pronunciarse sobre el fondo del conflicto administrativo, lo cual no debe confundirse con el fondo de la controversia. Así, es importante tener en cuenta que el deber de búsqueda de verdad material al que hace referencia dicha casación se refiere a un pronunciamiento sobre el fondo en materia administrativa y, con ello, busca la protección del debido procedimiento y de los derechos de los administrados. Incluso, la propia casación es enfática al señalar de forma expresa que el análisis al que se hace referencia implica una forma efectiva de tutela a los derechos e intereses de

15 Artículo 40° del T.U.O de la Ley 27584, que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

16 Fundamento 2.7.2 de la Casación 546-2022 LIMA, Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República. Precedente Vinculante Obligatorio.

los administrados frente a las actuaciones de la administración pública, dando cumplimiento así a la finalidad del proceso contencioso administrativo.

En consecuencia, no se debe confundir el análisis de dicho extremo con el análisis del fondo de la controversia que originó el proceso contencioso administrativo como tal, toda vez que, mediante este procedimiento, los administrados requieren que se efectúe un control de legalidad en cuanto a sus derechos como administrados, no que se discuta la controversia material que dio origen al procedimiento administrativo previo. Nos explicamos.

En los procesos contenciosos administrativos interpuestos contra actuaciones de la Autoridad Inspectiva de Trabajo, el juez, pese a ser un juez laboral, pero con especialidad en temas administrativos, no debe pronunciarse sobre el otorgamiento de los derechos laborales que originaron la controversia. Al contrario, debe analizar las actuaciones de la administración y, con ello, si se ha incurrido en alguna afectación dentro del procedimiento contencioso administrativo, respecto a los administrados. En otras palabras, el proceso contencioso administrativo se debe limitar a verificar si se cumplieron las garantías de los administrados y, para ello, puede efectuar un análisis de fondo, pero del conflicto administrativo. Cabe reiterar, que el juez laboral debe actuar sujeto a las normas que rigen el proceso contencioso administrativo.

Lo cierto es que los administrados se hallan en constante necesidad de acudir al proceso contencioso administrativo debido a las indistintas vulneraciones en las que incurre la administración. En el caso específico del sistema inspectivo, es necesario detener el actuar de la SUNAFIL contrario a los principios rectores del procedimiento y el afán punitivo que ya ha quedado evidenciado, toda vez que ello, además de atentar contra la naturaleza de la Inspección del Trabajo como tal, vulnera los derechos de los administrados. Y para ello es necesario que los jueces que revisan y resuelven procesos contenciosos administrativos laborales se concienticen en que su labor está centrada en verificar la legalidad del procedimiento administrativo y en que la Autoridad Administrativa cumpla sus deberes y obligaciones en su desarrollo.

No podemos negar que la Casación N.º 546-2022 LIMA, es un hito a nivel contencioso administrativo que pone de manifiesto la relevancia del principio de plena jurisdicción y lograr una verdadera tutela efectiva de derechos al sostener que el análisis de fondo es necesario, toda vez que el juez debe cumplir un rol que va más allá de ser un mero revisor de legalidad. Sin embargo, la aplicación

correcta del análisis de fondo, reiteramos, hace referencia a la controversia administrativa, a fin de respetar la naturaleza del procedimiento, en el cual, se deben tutelar los derechos e intereses del sujeto particular o administrado, frente a un actuar presuntamente abusivo de la administración. Con ello se cumplirán los fines de todo procedimiento administrativo y, en consecuencia, se evitará la continua alteración o desviación de los objetivos del sistema inspectivo.

V. CONCLUSIONES

1. Es innegable que el sistema inspectivo no está cumpliendo su función principal referente a garantizar el cumplimiento de los lineamientos sociolaborales. En realidad, conforme ha quedado demostrado, en la *praxis* prima una fórmula punitiva que resulta contraria a los roles que le fueron conferidos, tales como la promoción, supervisión y fiscalización. Evidentemente, ello denota un afán sancionador que enturbia el equilibrio de poderes y altera tanto el sistema inspectivo como su finalidad, lo que, además de generar una carga innecesaria en la vía judicial debido a la necesidad que surge respecto a ejercer control sobre las actuaciones de la administración, vulnera los derechos fundamentales de los administrados.
2. Es necesaria una respuesta eficaz y oportuna de la tutela jurisdiccional mediante el proceso contencioso administrativo, ya que este resulta ser el control de legalidad al que pueden recurrir los administrados para lograr una efectiva protección y garantía de sus derechos. Para ello, se debe aplicar la figura de la plena jurisdicción que permite un análisis del fondo del conflicto de la controversia administrativa, la cual debe distinguirse del fondo de la controversia laboral.

Así, el proceso contencioso administrativo contra actuaciones de la Autoridad Inspectiva de Trabajo no debe verificar el cumplimiento de derechos laborales. Cabe reiterar que, si bien el juez laboral es el encargado de aquellos procesos, su actuar debe guiarse por las normas contencioso-administrativas y no por las del derecho laboral.

3. La relevancia de ofrecer garantías y proteger a los administrados mediante la aplicación del principio de la plena jurisdicción es necesaria para corregir las falencias en las cuales incurre la administración. Específicamente, en el caso del sistema inspectivo, la vía contenciosa

judicial resulta ser la forma con la que se restauran los derechos de los administrados que fueron afectados en un procedimiento administrativo. Y ello se logrará con el refuerzo de la plena jurisdicción como manifestación para el control de legalidad.

Ello, toda vez que la plena jurisdicción, más allá de anular actuaciones administrativas que han sido emitidas de forma contraria a derecho, restablece o reconoce la situación jurídica lesionada del administrado. De esta manera se podrá encausar las actuaciones de la administración dentro de los principios rectores y los fines para los cuales fueron creados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Constitución Política del Perú. Artículos 44, 103, 139 y 148. 29 de diciembre de 1993 (Perú).
- Huapaya Tapia, R. (2006). Tratado del Proceso Contencioso Administrativo, 480.
- Casación N° 546-2022 LIMA [Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República]. 13 de abril de 2023.
- Boyer Carrera, J. (2019). El derecho de la función pública y el servicio civil, 21.
- Ley N°. 28806, Ley General de Inspección del Trabajo. Título Preliminar y artículos 1 y 2. 22 de julio de 2006 (Perú).
- Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. Artículo 25. 28 de octubre de 2006.
- Toyama Miyagusuku, J. y Rodríguez García, F. (2019). Manual de Fiscalización Laboral, P. 6.
- Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Título Preliminar y artículo 248. 25 de enero de 2019 (Perú).
- Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2019-JUS. Artículos 4 y 40. 3 de mayo de 2019 (Perú).
- Resolución de Sala Plena N° 004-2023-SUNAFIL/TFL [Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL]. Precedentes administrativos referidos a la pluralidad sindical y a los efectos de la extensión de beneficios sobre un sindicato minoritario que no pactó acuerdo. 17 de febrero de 2023.
- Resolución N° 025-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala [Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral de SUANFIL]. 14 de junio de 2021.

- Resolución N° 056-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala [Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral de SUANFIL]. 30 de junio de 2021.
- Resolución N° 810-2022-Sunafil/TFL-Primera Sala [Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral de SUANFIL]. 31 de agosto de 2022.
- IX Pleno Jurisdiccional Supremo en Material Laboral. [Corte Suprema de Justicia de la República]. 28 de mayo de 2022.
- Huapaya Tapia, R. (2019). El Proceso Contencioso Administrativo, 49.
- Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo. Artículo 2. 15 de enero de 2010 (Perú).
- Rojas Franco, E. (2011). El debido procedimiento administrativo. *Revista Derecho PUCP N° 67*, 184. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3147/3513>
- Jimenez Murillo, R. (2011). Los principios de impulso de oficio y verdad material en el procedimiento administrativo. *Revista Derecho PUCP N° 67*, 203. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2947/3514>
- Diez Sanchez, J. (2004). Comentarios en torno a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo del Perú. *Revista de Administración Pública N° 165*, 329. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1078442>