

EL IMPACTO Y LAS LIMITACIONES LEGALES DE LAS RESOLUCIONES DE LA SUNAFIL Y SU NECESARIO CONTROL JURISDICCIONAL

KARLA ZUTA PALACIOS

Abogada por la Universidad Nacional de Trujillo. Especializada en procesos laborales y gestión de recursos humanos. Asociada senior en Benites, Vargas & Ugaz Abogados.



Aunque estéis tan obligados por vuestras propias decisiones como pueda estarlo cualquier tribunal, de tal modo que no podáis revocar vuestra propia decisión en un determinado caso, nos estéis obligado por ninguna norma jurídica que podáis establecer si en alguna ocasión subsiguiente encontráis razones para diferir de vuestro criterio anterior; es decir, que es inherente a este tribunal, como a otros tribunales de justicia, un poder de corregir cualquier error en el que pueda haber incurrido.

Bright v. Hutton 1852.

1. RELACIONES LABORALES Y EL ROL DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

El derecho del trabajo y su aplicación al día a día de las relaciones laborales es, sin duda, desafiante, pues procura garantizar el mayor cuidado de la dignificación del trabajo, en un marco social, económico y político que se reajusta de manera frecuente. Por ello, dicha garantía resulta esencial desde el rol del Estado, que se apoya en la inspección del trabajo para cumplir con este objetivo.

De acuerdo al Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo, el sistema inspección tiene los siguientes propósitos:

- Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión.
- Facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales.
- Poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.

Se define a menudo a la inspección de trabajo como una actividad de carácter policial, que requiere un conjunto de facultades vinculadas esencialmente con el contralor del cumplimiento de los deberes y obligaciones impuestas por las normas laborales a los sujetos individuales y colectivos del derecho del trabajo, así como la penalización de las infracciones constatadas. (Navarro, 2010. p. 42). Esta definición, evidentemente, parte del rol supervisor del cumplimiento de la normativa laboral por parte del empleador.

La Organización Internacional de Trabajo (OIT) destaca que la inspección del trabajo es una función pública de la administración del trabajo que vela por el cumplimiento de la legislación laboral en el centro de trabajo y tiene como papel principal el convencer a los interlocutores sociales de la necesidad de cumplir con la ley en el centro de trabajo y de su interés mutuo de que así sea, a través de medidas preventivas, educativas y, donde resulte necesario, coercitivas¹.

Valverde (2011) relata que la administración de trabajo es parte de la administración pública, dedicada específicamente a la programación y gestión de la política social en el ámbito del empleo y la protección social. (p. 800). Añade que la intervención administrativa en las relaciones laborales es tan antigua como las relaciones laborales, pero su alcance y su intensidad han variado mucho con el paso del tiempo, en función del contexto o de las circunstancias reinantes (p. 799).

Hoy en día, la inspección laboral está entendida como el principal instrumento con el que cuenta el Estado para impulsar el desarrollo de la cultura de prevención en materia de relaciones laborales y las condiciones generales que éstas involucran. Su impacto es multidisciplinario, pues procura alinear las políticas de estado dirigidas a garantizar los derechos fundamentales de la población desde el ámbito laboral.

Bajo esta línea, la inspección de trabajo afronta grandes retos en la actualidad, que están alineados con los compromisos del Estado asumidos en el Acuerdo Nacional y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. El primero de ellos, ha incluido la Política de Estado N° 14 que consiste en el acceso al empleo pleno, digno y productivo.

1 https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_152884.pdf

En el contexto de este desafío, Quiñones y Torres (2019) nos explican que uno de objetivos más importantes constituye cerrar las brechas existentes entre cantidad de empleo y calidad de empleo que se genera en el país. (p. 320)

Por su parte, Mórtoles y Mendoza (2019) destacan que la inspección de trabajo adquiere especial importancia debido a que permite la formalización del empleo y porque trae como resultado una cultura de cumplimiento y no evasión de parte de los empleadores. (p. 330).

Blasco, Campos y Ramírez (2016) destacan que, conforme al ordenamiento español, la inspección laboral tiene los cometidos de vigilancia del cumplimiento normativo laboral, la asistencia técnica a empleadores y trabajadores, la conciliación, la mediación y el arbitraje. (p. 821). Como vemos, el rol de la inspección de trabajo se encuentra entendido de similar manera en todo estado de derecho.

2. LA INSPECCIÓN LABORAL EN EL PERÚ

En nuestro país, la inspección de trabajo estuvo a cargo de la Dirección General de Inspección de Trabajo hasta el año 2014, en que la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) dio inicio a sus funciones. La SUNAFIL se creó a través de la Ley Nro 29981, en enero del año 2013 y ejerce la labor inspectiva de trabajo respecto de todos los empleadores no comprendidos en la definición de una microempresa.

De acuerdo al actual plan operativo institucional de la SUNAFIL², sus objetivos prioritarios son los siguientes:

- Contribuir con la formalización de trabajadoras/es.
- Garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales a favor de las/os trabajadoras/es formales.
- Garantizar el cumplimiento de las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) de la población ocupada.
- Garantizar el ejercicio de los derechos sociolaborales de las/os niñas/os y de la Población Económicamente Activa ocupada vulnerable.
- Fortalecer la gestión institucional.

2 Plan Operativo Institucional (POI) Multianual 2025- 2027 de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL.

- Implementar la gestión del riesgo de desastres para la entidad.

(sic.)

La fiscalización laboral, respecto a la supervisión de cumplimiento de normas laborales que ejerce la SUNAFIL comprende dos grandes etapas:

- **Etapas de inspección.-** Inicia con una orden de inspección por denuncia o actuación oficiosa de la entidad. Implica el requerimiento de información al empleador sobre la materia inspeccionada, la inclusión de la información de parte que aporten el empleador o el trabajador y culmina con un informe de actuaciones inspectivas que incluye la opinión respecto a si el empleador debe o no ser multado por haber cometido una infracción laboral.
- **Etapas de sanción.-** Con el informe de actuaciones inspectivas y los descargos correspondientes (de ser el caso), la sub intendencia de sanción decidirá si corresponde o no imponer la multa propuesta. La resolución puede ser apelada ante la intendencia regional y la decisión de ésta última entidad es también impugnabile en caso de infracciones muy graves, a través de un recurso de revisión ante el Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL).

Como podemos observar, el procedimiento inspectivo-sancionador laboral puede concluir con una resolución de intendencia, para los casos de multas leves o graves y será resuelto en última instancia por el TFL solo cuando se decida impugnar las multas por infracciones sustantivas muy graves.

El Tribunal de Fiscalización Laboral es el órgano máximo de resolución de la SUNAFIL que - previo cumplimiento de determinados requisitos- decide, en última instancia, los casos que son elevados desde todas las intendencias del país. En el caso de situaciones jurídicas que no cuente con reglamentación jurídica, el Tribunal podrá emitir precedentes administrativos en materia inspectiva, el cual goza de carácter normativo. Por lo tanto, su rol es fundamental en la unificación de criterios y cuenta con absoluta independencia técnica en la emisión de sus decisiones.

Toyama y Rodríguez (2014) manifiestan que este sistema nos permite el cumplimiento de los principios de seguridad jurídica, predictibilidad e igualdad ante la ley; brinda pautas que podrían resultar útiles para las actas de infracción que sean emitidas por los inspectores de trabajo y genera la posibilidad de cubrir vacíos no regulados por las normas propias de la inspección laboral. (p. 50)

3. IMPACTO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN LAS RELACIONES LABORALES

Si partimos de los objetivos de la inspección de trabajo, podremos identificar que su gestión permite la incorporación de trabajadores en situación informal a la planilla del empleador y por lo tanto, permite combatir la informalidad. Sin embargo, la inspección laboral trasciende a ello y busca que los empleadores hagan suya una cultura de cumplimiento de sus obligaciones laborales, descartando comportamientos de evasión de las mismas.

Mórtola y Mendoza (2019) destacan la necesaria modestia que debe atribuirse al enfoque fiscalizador en cualquier trazado de estrategia o planificación frente al problema de la informalidad laboral y que es necesario recordar que, en materia sancionadora, la sanción también busca que, mediante el castigo y la rehabilitación del empleador infractor, se eduque a los infractores (p. 300).

Si estos roles se cumplen, la inspección laboral cumplirá con su rol y trascenderá a lo meramente sancionador, pues tendrá un impacto directo en el objetivo de mejorar la calidad del empleo y ofrecer el acceso a relaciones de trabajo dignas y sostenibles.

4. PRINCIPIOS DE LA INSPECCIÓN LABORAL Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El rol de la inspección de trabajo se rige por los 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, celeridad, carácter permanente y publicidad.

Estos principios decantan en gran parte de los que están contenidos en el Título Preliminar de la Ley Nro 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, los cuales son aplicables a la inspección laboral, así como también lo son los principios y normas generales propios del debido proceso consagrados en la Constitución.

Como podemos observar, se trata de un amplio listado de principios; sin embargo, éstos a su vez se rigen por principios rectores tales como los principios de legalidad y el debido procedimiento.

Las normas jurídicas tratan de guiar la conducta de los hombres, esto es, sus acciones y actividades externas. (Vinogradoff, 1957, p. 42). El principio de

legalidad es fundamental en todo orden estatal, pues determina la subordinación de las autoridades, funcionarios y de la población en general a las normas que rigen al Estado e interviene para garantizar que los que están llamados a realizar determinadas acciones cumplan con ello en las formas dispuestas y se abstengan quienes no lo están.

Sobre el particular, Roberto Islas (2009) nos indica que el principio de legalidad está para intervenir cuando no exista el apego debido a la legalidad por parte del Estado en la afectación al subordinado; y, a continuación, pregunta reflexivamente sobre cuánto apego debe existir por parte de cada uno de los poderes del Estado al principio de legalidad. (p. 98)

Se trata del principio más importante del procedimiento administrativo. Así, el artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG) requiere que las autoridades administrativas actúen con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

Desde siempre ha existido la discusión sobre si la razón es o no una fuente derecho positivo. El código austriaco del año 1811 dispuso que “cuando no pueda decidirse un caso de acuerdo con las palabras o con el espíritu de la ley, el tribunal tomará en consideración casos semejantes decididos por la ley, así como los motivos sugeridos por otras leyes del mismo tipo. Si el caso sigue estando en duda, será decidido conforme al derecho natural y prestando la debida atención a las circunstancias del caso, estudiadas con diligencia y consideradas a fondo”.

No pretendemos discutir cuál es la naturaleza de la razón frente al derecho positivo; sin embargo, sí encontramos necesario destacar su relevancia cuando los enunciados normativos no son suficientes, tal como ya lo avizoraba – por ejemplo- el código austriaco y si ello vulneraría al ejercicio del principio de legalidad.

Bajo este contexto, la legalidad de los actos y resoluciones administrativas puede ser entendida desde dos vértices amplios. El primero, estaría referido al estricto cumplimiento de las normas de distinto nivel ya existentes en un ordenamiento jurídico. El segundo, en enmarcará en lo que Bacigalupo (2023) denomina como conceptos jurídicos indeterminados y que, para estos efectos, define como aquéllos a los que necesariamente han de recurrir con suma frecuencia los titulares de potestades normativas en el ejercicio de su función reguladora y que serán decididos bajo un margen de apreciación de la autoridad. (pp. 147-148)

5. CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La doctrina afirma que el control de la legalidad por parte de la autoridad judicial es meramente negativo. Esto implica que, mientras los administrados están facultados para hacer todo aquello que les está permitido, en el caso de los sujetos públicos, solo tienen la posibilidad de hacer aquello para lo que están facultados de manera expresa. Bajo cualquiera de las vertientes de la aplicación normativa, los actos administrativos no pueden contradecir lo expresamente dispuesto en normas de alcance general, ni en su aplicación, ni respecto a su competencia.

Según el Tribunal Supremo español (STC 219/2004, FJ 6), la libertad de que goza la Administración aparece referida al margen de apreciación que necesariamente conlleva la individualización de la única actuación legalmente autorizada para atender aquel interés, y que sólo genéricamente ha sido definida; agrega, sin embargo, que siempre habrá de ser respetado el mandato constitucional de interdicción de la arbitrariedad y siempre podrán hacerse valer, a través de la correspondiente impugnación, aquellos hechos y circunstancias que evidencien que se incurrió en ostensible error o clara irracionalidad, y que, por esto último, aquel mandato no fue observado” (STS de 12 de diciembre de 2000, ECLI:ES:TS:2000:9097).

Existe, además en España, la figura de la “discrecionalidad técnica” para aludir a las decisiones de los órganos administrativos que requieren del apoyo de expertos técnicos en distintas materias, las cuales, debido a dichas características, no podrían ser plenamente revisadas en la vía contenciosa.

Bajo estas premisas, el control jurisdiccional de legalidad de las actuaciones administrativas involucraría el control de la observancia de los aspectos formales de carácter reglado (competencia, procedimiento y motivación), y, de otro, el control de la arbitrariedad y del error ostensible o manifiesto en la apreciación técnica. (Bacigalupo, 2016, p. 142)

Así, el control de legalidad busca verificar si la actuación impugnada adolece de algún vicio jurídico, consistente precisamente en la infracción de alguno de sus principios o normas regentes.

6. LA ACCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA Y EL CONTROL DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Quiroga (2011) define al proceso contencioso administrativo como un mecanismo constitucional de control judicial de los actos y hechos de la administración pública y, en general, de todos los actos administrativos de todos los órganos del Estado, y tiene por objeto el control judicial de la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones de la Administración Pública y la defensa de los derechos e intereses de los administrados cuando se considere que han sido afectados por la actuación de la Administración Pública. (p. 759).

Conforme lo señala el artículo 1° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo (LPCA), el proceso contencioso administrativo tiene como finalidad el control jurídico de las actuaciones de la Administración Pública por el Poder Judicial y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados frente a la Administración.

El régimen legal del proceso contencioso administrativo, cuenta con un diseño tal que los Jueces no están restringidos a verificar sólo la validez o nulidad o ineficacia del acto administrativo, sino que es un medio de protección jurisdiccional de los derechos e intereses de los administrados afectados por una actuación u omisión de la administración que haya sido realizada en ejercicio de la función administrativa.

Por su propia naturaleza, esta acción está destinada al control de la legalidad del procedimiento administrativo, siempre y cuando se interponga contra acto o resolución que luego de agotados los recursos impugnatorios que la ley administrativa le faculta, causa estado, encontrándose dentro de lo establecido en el artículo 148° de la Constitución Política del Estado y el artículo 1° de la Ley N° 27584, aprobado mediante T.U.O del Decreto Supremo N° 013-2008-JUS.

Este proceso constituye una de las vías procesales legales a través de las cuales se puede realizar un control de la actuación de la Administración Pública³, tal como lo establece, en relación a esto último, el artículo 3° de la LPCA y brinda una adecuada tutela ante los casos en que los administrados consideren haber sido afectados o amenazados por una actuación administrativa inconstitucional o ilegal.

3 Existe la posibilidad de acudir –residualmente- a procesos constitucionales.

Toyama señala, citando a González Pérez, que, donde exista derecho administrativo, siempre que estemos en presencia de una pretensión fundada en norma jurídico-administrativa, su conocimiento corresponderá a la llamada jurisdicción contencioso –administrativa (p 494).

Conforme al artículo 5º de la LPCA, a través de la acción contenciosa, el administrado podrá solicitar al juez competente:

- Que se declare la nulidad total o parcial, la ineficacia del acto administrativo.
- Que se reconozca o restablezca el derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas necesarias para tal fin.

Bajo esta línea, a través de la segunda posible pretensión, se invpcará el principio de plena jurisdicción en cual proclama que la acción contencioso administrativa tiene por finalidad que, en sede judicial, se proceda a re-examinar los elementos que constituyen el acto administrativo cuestionado por una infracción a la ley administrativa o la omisión de formalidades esenciales, disponiéndose su enmienda.

Esta pretensión implica que el Juez dentro del proceso contencioso administrativo está en la capacidad de poder pronunciarse sobre el fondo de la controversia surgida entre la Administración y el administrado, siempre que alguna de las partes lo solicite.

Al respecto, Salas (2012), citando a Ramón Huapaya en su artículo sobre las pretensiones en el proceso contencioso administrativo publicado en la Revista Oficial del Poder Judicial sostiene que, superados los límites del dogma revisor, la idea de la plena jurisdicción, basada en el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva, permite al administrado solicitar la tutela de la generalidad de sus derechos subjetivos lesionados por la administración. Igualmente, permite al juez, no solo revisar la legalidad de la actuación administrativa, sino, pronunciarse sobre el conflicto de fondo, es decir, sobre los derechos subjetivos del administrado realmente afectados, reconociéndolos, restableciéndolos y adoptando todas las medidas necesarias para garantizar su efectiva satisfacción. (p. 222)

Por lo tanto, el proceso contencioso es aquél habilitado para recurrir al amparo con sagrado en el artículo 148º de la Constitución Política del Estado que señala que las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa.

7. NECESIDAD DEL CONTROL DE LEGALIDAD DE LAS ACTUACIONES DE LA SUNAFIL

Como hemos señalado, la acción contenciosa permite verificar si los órganos administrativos actúan conforme a derecho y, principalmente, contemplando el principio de legalidad. Esto involucra inexorablemente a las actuaciones de la SUNAFIL y resulta especialmente importante debido al impacto, en el ámbito de los hechos, que sus resoluciones involucran.

Si bien hemos destacado el rol de la SUNAFIL para la concientización del empleador en la buena práctica de las relaciones laborales, es también muy necesario poner en relieve, el impacto del contenido de documentos (actas y resoluciones) que son emitidos por la autoridad de inspección y fiscalización. Nos explicamos.

Actualmente, las actas y resoluciones que emite la SUNAFIL tiene un doble efecto:

- El primero, está destinado a lograr la cultura de cumplimiento de las normas laborales por parte del empleador.
- El segundo, consiste en que estos documentos son frecuentemente a título de “prueba” o de “indicio” en los procesos laborales ordinarios.

Como podemos observar, estos actos administrativos involucran, inclusive, su utilización como pruebas en los procesos laborales. Por ello resulta particularmente relevante que su emisión sea implacable, respetando los principios rectores de las actuaciones administrativas.

Si bien, hasta ahora hemos hecho referencia al reconocimiento constitucional del proceso contencioso como el principal pilar de control de las acciones administrativas, consideramos que, más allá del simple control, debe también ser entendido como una indispensable ayuda a la fiscalización laboral.

Ello, debido a que, aun cuando nuestro país está evidentemente comprometido con los objetivos contenidos en el Convenio 81 de la OIT, existen aún muchos quiebres que no permiten que la inspección laboral cumpla con su rol de manera unívoca.

7.1. La SUNAFIL y los escasos recursos para una inspección idónea

En los últimos años, hemos observado una franca preocupación e intención de parte de la SUNAFIL por cumplir con todos sus objetivos, a través de

la eficiente respuesta a las denuncias presentadas y a través de su rol orientador a trabajadores y empleadores.

Esto se observa, por ejemplo, en sus reportes de gestión, en los que observamos la siguiente estadística:

Año	Inspecciones cerradas	Promedio por mes
2021	95557	7963
2022	76594	6383

Período	Inspecciones atendidas	Promedio por mes
Enero – setiembre 2023	59993	6665
Enero – abril 2024	21798	5450

Fuente: <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/informes-publicaciones>

Por su parte, TFL empezó a operar en marzo del año 2021. Conforme a Memoria Anual del año 2023, el personal con el cual comenzó a ejecutar sus funciones estaba constituido por tres vocales, una secretaria técnica, una secretaria de oficina y un especialista legal. Con el tiempo, se ha incorporado más personal, sumando un total de siete especialistas y cuatro practicantes, lo cual le ha permitido obtener, a marzo de 2023:

- Atención de 1177 recursos de revisión, con la emisión en cada uno de la resolución correspondiente.
- Emisión de 1209 resoluciones, que incluye la atención de los recursos de revisión, como las aclaraciones, nulidades, etc.
- Establecimiento de criterios considerados precedentes de observancia obligatoria a través de 19 resoluciones de Sala Plena.

En declaraciones públicas, el Superintendente de la SUNAFIL, ha manifestado, en abril del presente año que, para el 2024, se tiene previsto el desarrollo de 195,255 acciones de fiscalización a escala nacional, de las cuales 90,323 se desarrollarán mediante actuaciones inspectivas y más de 78,000 por acciones previas. Todo de acuerdo con el Plan Nacional de Inspección de Trabajo 2024 de la Sunafil y a través de sus 26 intendencias regionales.

Como podemos observar, se trata de inmenso reto en materia de fiscalización y resolución a nivel nacional, el cual viene contrastado por el pronuncia-

miento público del Sindicato de trabajadores de la SUNAFIL, emitido el 01 de abril de 2024, en el cual:

- Manifiestan que los aproximadamente 800 inspectores no contarían con facultades suficientes para intervenir en todo tipo de inspecciones.
- Solicitan condiciones de trabajo adecuadas tales como mayor cantidad de personas mejoras en la flota vehicular, actualización de remuneraciones, incorporación al D. Leg. 728.

Al respecto, debemos reflexionar respecto a que las inspecciones y correlativos pronunciamientos de la autoridad de inspección abarcan diferentes materias de la relaciones laborales en el ámbito privado, tales como la verificación del correcto pago de beneficios sociales, jornada de trabajo, igualdad salarial, descentralización productiva, extinción del contrato de trabajo, prevención del hostigamiento laboral, no discriminación, ejercicio de derechos sindicales, seguridad y salud en el trabajo, entre otras.

Entonces, estas condiciones no se condicen con el Convenio 81 de la OIT, en cuyos artículos 10° y 11°, señala lo siguiente:

Artículo 10

El número de inspectores del trabajo será suficiente para garantizar el desempeño efectivo de las funciones del servicio de inspección, y se determinará teniendo debidamente en cuenta:

- (a) la importancia de las funciones que tengan que desempeñar los inspectores, particularmente:
 - (i) el número, naturaleza, importancia y situación de los establecimientos sujetos a inspección;
 - (ii) el número y las categorías de trabajadores empleados en tales establecimientos;
 - (iii) el número y complejidad de las disposiciones legales por cuya aplicación deba velarse;
- (b) los medios materiales puestos a disposición de los inspectores; y
- (c) las condiciones prácticas en que deberán realizarse las visitas de inspección para que sean eficaces.

Artículo 11

La autoridad competente deberá adoptar las medidas necesarias para proporcionar a los inspectores del trabajo:

- (a) oficinas locales debidamente equipadas, habida cuenta de las necesidades del servicio, y accesibles a todas las personas interesadas;
- (b) los medios de transporte necesarios para el desempeño de sus funciones, en caso de que no existan medios públicos apropiados.

La autoridad competente deberá adoptar las medidas necesarias para reembolsar a los inspectores del trabajo todo gasto imprevisto y cualquier gasto de transporte que pudiere ser necesario para el desempeño de sus funciones.

Es sin, duda, un muy amplio espectro el que involucra a las actuaciones inspectivas y las decisiones de la autoridad administrativa de trabajo. Y si bien es cierto, muchos de estos asuntos cuentan con una regulación normativa específica, también lo es que, a diario, se judicializan cientos de conflictos laborales que, en su gran mayoría, no se resuelven con sola aplicación normativa, sino que están sometidos a la necesidad de contrastar hechos, interpretar normas e, inclusive, generar doctrina jurisprudencial.

Como hemos precisado previamente, las inspecciones laborales cuentan con una realidad en la que no resulta posible la debida intervención de las partes que conforman la relación laboral, no se puede generar debate, ni la posibilidad de confrontar posiciones, menos aún de evidenciar situaciones que, muchas veces, solo pueden ser posibles a través de la potestad de intermediación de un juez a través de un proceso ordinario laboral.

Esto ocurre en gran medida, debido al escaso personal fiscalizador y sancionador, al modelo propio del procedimiento, a los insuficientes recursos logísticos y los plazos de prescripción y caducidad en el procedimiento inspectivo, que muchas veces resultan agobiantes y exigen la emisión pronta de los informes y la imposición rápida de las sanciones.

Este contexto expone en demasía al adecuado cumplimiento del principio de legalidad en el procedimiento administrativo de la fiscalización laboral, lo cual nos remite a la importancia de rescatar y hacer prevalecer el control de legalidad que ejerce el proceso contencioso administrativo, tal como hemos expuesto en líneas anteriores.

Actualmente, existen proyectos en el Congreso que pretende que las actas de infracción tengan el carácter de prueba pre constituida, sin embargo, consideramos que en tanto la realidad de la inspección en nuestro no mejore considerablemente, ello no solo no será posible, sino que atentará contra el estado

de derecho visto desde la naturaleza y finalidad del control jurisdiccional de las resoluciones administrativas.

REFERENCIAS

- Arce, E. (2015) Teoría del Derecho. Fondo Editorial PUCP.
Gaceta Jurídica.
- Mortola I. y Mendoza, L. (2019). Informalidad laboral e inspección del trabajo: reglas nuevas para un viejo problema. En El derecho del trabajo en la actualidad: problemática y prospectiva.
- Navarro, M. (2010). Derecho Administrativo laboral. Policía del trabajo. Culzoni Editores.
- Priori, G. (2011) El peligro en la demora como elemento que distingue la satisfacción. En Proceso y Constitución. PUCP y Ara Editores.
- Quiñones, Sergio y Torres, Teresa (2019). El Estado Peruano y su vínculo con la OIT a cien años de su creación. En El derecho del trabajo en la actualidad: problemática y prospectiva
- Quiroga, A. Proceso Contencioso Administrativo: principios y debido proceso en las garantías constitucionales. En Proceso y Constitución. PUCP y Ara Editores. Lima 2011
- Romboli, R. (2017). Justicia Constitucional, derechos fundamentales y tutela judicial. Palestra. Lima 2017.
- Salas, P. (2012) Pretensiones en el Proceso Contencioso Administrativo en Revista Oficial del Poder Judicial 8 y 9.
- Sanguinetti, W. (1989). El derecho a la estabilidad en el trabajo. En Trabajo y constitución Cultural Cuzco Editores.
- Toyama J. y Rodríguez, F. (2014) Manual de Fiscalización Laboral.