

PLENOS JURISDICCIONALES DE LA CORTE SUPREMA Y PRECEDENTES DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA DE LA SUNAFIL: ¿CHOQUE O COMPLEMENTARIEDAD DE CRITERIOS?

SAMUEL AMÉRICO PAZ ENRIQUEZ

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



I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de este artículo revisaremos y analizaremos la facultad que tiene la Corte Suprema de Justicia de la República (en adelante, “la Corte Suprema”) para emitir Plenos Jurisdiccionales y su vinculatoriedad. Asimismo, haremos lo propio con la facultad que tiene la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, “SUNAFIL”) para la emisión de precedentes administrativos de observancia obligatoria. A partir de ello, propondremos una jerarquía entre ambos instrumentos a la luz de lo establecido a nivel constitucional y legal.

Luego, analizaremos diversos ejemplos de precedentes administrativos de observancia obligatoria para verificar en qué casos la SUNAFIL hace uso adecuado de esa facultad y en qué casos no. Por último, esbozaremos una propuesta de solución para evitar que exista contradicción o conflicto entre los Plenos Jurisdiccionales de la Corte Suprema y los precedentes administrativos de observancia obligatoria de la SUNAFIL.

Este tema es de vital importancia en nuestro sistema jurídico, porque permitirá la existencia de complementariedad entre los pronunciamientos de la SUNAFIL y la Corte Suprema. Y, lo que consideramos más importante, que exista un sistema de solución de controversias predecible que permita a los justiciables y administrados saber de qué manera serán resueltos sus pedidos, solicitudes o pretensiones presentadas ante las entidades e instancias que las revisarán y analizarán.

II. LA FACULTAD DE LA CORTE SUPREMA PARA EMITIR PLENOS JURISDICCIONALES VINCULANTES

De acuerdo con Javier Arévalo Vela, Presidente del Poder Judicial y Consejero Responsable del Equipo Técnico Institucional de Implementación de la NLPT (2023), “los plenos jurisdiccionales supremos son reuniones de jueces que integran las salas especializadas de la Corte Suprema de Justicia de la República, quienes establecen reglas interpretativas de carácter jurisdiccional

respecto a su especialidad a través de acuerdos plenarios” (p. 9). Agrega que “la importancia de los plenos jurisdiccionales radica en que estos uniformizan criterios jurisprudenciales que contribuirán a la predictibilidad de las decisiones emitidas por los magistrados, a fin de contar con una justicia más celer, oportuna y confiable” (p. 9).

Por su parte, Álvarez Loayza (2020) sostiene que “la necesidad de implementar y aplicar plenos jurisdiccionales surge en un escenario en el que existe jurisprudencia diversa, heterogénea e impredecible” (p. 23). Continúa al señalar que “con dichos plenos se propuso un modelo legal para uniformizar la jurisprudencia y evitar sentencias contradictorias” (p. 23). Es más, sostiene que “el pleno precursor fue el Pleno Jurisdiccional Laboral de 1997” (p. 23). Es decir, la necesidad y utilidad de los plenos jurisdiccionales en el Perú se originó en material laboral, lo que muestra especial importancia en el tema que tratamos en el presente artículo.

Ahora bien, lo señalado por ambos autores encuentra soporte normativo en el artículo 112¹ del Decreto Legislativo Nro. 767, Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, “LOPJ”). Adicionalmente, en este dispositivo normativo de manera expresa se dispone la obligatoriedad que tienen los magistrados de todas las instancias judiciales de aplicar las reglas o criterios interpretativos definidos en los plenos jurisdiccionales, al punto de que, si un magistrado busca alejarse o contravenirlos, debe motivar debidamente su decisión. Ello tiene como objetivo uniformizar la jurisprudencia y evitar pronunciamientos contradictorios.

Si bien de las disposiciones normativas citadas queda claro que los plenos jurisdiccionales de la Corte Suprema vinculan a todos los magistrados de todas las instancias judiciales, del artículo 139² de la Constitución Política del Perú (en

1 **Artículo 112. Plenos jurisdiccionales y acuerdos plenarios.**

Los integrantes de las Salas Especializadas pueden reunirse en plenos jurisdiccionales nacionales, regionales o distritales a fin de concordar jurisprudencia de su especialidad, a instancia de los órganos de apoyo del Poder Judicial.

Los jueces de las Salas Especializadas de la Corte Suprema pueden reunirse y aprobar, por mayoría absoluta, reglas interpretativas que serán de obligatorio cumplimiento e invocadas por los magistrados de todas las instancias judiciales. En caso de que los magistrados decidan apartarse de dicho criterio, están obligados a motivar su resolución, dejando constancia de las reglas interpretativas que desestiman y de los fundamentos que invocan.

2 **Principios de la Administración de Justicia**

(...)

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni in-

adelante, “la Constitución”) se colige que todas las demás autoridades (incluidas las administrativas) no deben interferir ni desconocer lo que la Corte Suprema (órgano de más alta jerarquía de la administración de justicia nacional³) define en dichos plenos jurisdiccionales. Esta vinculatoriedad incluye a la SUNAFIL y todas sus instancias.

De acuerdo con lo anterior y con lo previsto tanto en la LOPJ, como en la Constitución, los magistrados de todas las instancias judiciales del Poder Judicial y la SUNAFIL tienen el deber de cumplir lo establecido en los plenos jurisdiccionales de la Corte Suprema. Y, en caso decidan apartarse de ello, deben hacerlo con una debida motivación.

III. LA FACULTAD DE LA SUNAFIL PARA EMITIR PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

Así como la Corte Suprema tiene la facultad de consolidar criterios judiciales que sean vinculantes para los magistrados de todas las instancias judiciales y para las autoridades administrativas, la SUNAFIL tiene una facultad parecida: la de emitir precedentes administrativos de observancia obligatoria. Al respecto, el artículo 15⁴ de la Ley Nro. 29981, Ley que crea a la SUNAFIL, regula las facultades del Tribunal de Fiscalización Laboral (en adelante, “TFL”) y prevé que dicho órgano emite resoluciones que constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y general el sentido de la legislación bajo su competencia.

terferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación de la Cámara de Diputados, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.

3 De acuerdo con el artículo 384 del Código Procesal Civil la Corte Suprema es la entidad encargada de uniformizar la jurisprudencia en el territorio peruano.

4 **Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral**

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.

Esta facultad inclusive se encuentra prevista en el numeral 1⁵ del artículo VI del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley Nro. 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nro. 004-2019-JUS (en adelante, “TUO-LPAG”).

En el mismo sentido, el artículo 2⁶ del Decreto Supremo Nro. 004-2017-TR que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral reitera lo previsto en el artículo 15 de la Ley Nro. 29981 sobre los precedentes de observancia obligatoria. Sin embargo, agrega que esa obligatoriedad o vinculatoriedad solamente se dará hacia todas las instancias que conforman “el sistema”. Al respecto, en el artículo 1 del mismo Decreto Supremo Nro. 004-2017-TR se define de la siguiente manera el término “sistema”: Sistema de Inspección del Trabajo.

De acuerdo con Morón (2023), “el precedente administrativo es aquel acto administrativo firme que dictado para un caso concreto, pero que, por su contenido, tiene aptitud para condicionar las resoluciones futuras de las mismas entidades, exigiéndoles seguir con contenido similar para casos similares” (p. 184). Por su parte, Cairampoma (2014) refiere que “el precedente administrativo resulta importante porque permite predictibilidad y equidad en el trato de los administrados” (p. 485).

Finalmente, Cassagne (2006) sostiene que “la asignación de valor de fuente del Derecho peculiar a los precedentes administrativos contribuye a la seguridad jurídica y a la observancia del principio de igualdad ante la ley evitando la conservación de la arbitrariedad en el ámbito de la Administración Pública” (p. 209).

En ese sentido, se puede concluir que los precedentes administrativos de observancia obligatoria de la SUNAFIL solamente serán vinculantes para las instancias que son parte del sistema de inspección del trabajo o para las entidades que son parte de la Administración Pública. Asimismo, que son pronunciamien-

5 **Artículo VI.- Precedentes administrativos**

1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.

6 **Artículo 2.- Sobre el Tribunal**

- Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema.

tos administrativos que buscan optimizar la predictibilidad y seguridad jurídica en las resoluciones de casos concretos en sede administrativa.

A diferencia de la vinculatoriedad limitada de los precedentes administrativos de observancia obligatoria de la SUNAFIL, los plenos jurisdiccionales emitidos por la Corte Suprema, tal como está previsto en la Constitución y la LOPJ, son vinculantes no solo para los magistrados del Poder Judicial, sino también para todas las autoridades administrativas, entre las que se encuentra la propia SUNAFIL.

Sin embargo, actualmente, existen diversos precedentes administrativos de observancia obligatoria de la SUNAFIL que contravienen plenos jurisdiccionales de la Corte Suprema. Asimismo, existen diversos pronunciamientos de distintas instancias de la SUNAFIL, inferiores al TFL, que también desconocen plenos jurisdiccionales. Todo ello lo desarrollaremos en los apartados siguientes.

IV. PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA DE LA SUNAFIL QUE CONTRAVIENEN PLENOS JURISDICCIONALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE SUPREMA

En este apartado mostraremos algunos precedentes administrativos de observancia obligatoria y pronunciamientos de la SUNAFIL que contravienen plenos jurisdiccionales y pronunciamientos de la Corte Suprema. A partir de ello, esbozaremos una propuesta de solución para evitar que exista contradicción o conflicto entre los Plenos Jurisdiccionales de la Corte Suprema y los precedentes administrativos de observancia obligatoria de la SUNAFIL.

— Precedente sobre Extensión de Beneficios Colectivos Pactados por Sindicatos Minoritarios.

El 30 de enero de 2023 el TFL emitió la Resolución de Sala Plena Nro. 004-2023-SUNAFIL/TFL, mediante la que determinó que no es posible que se extiendan beneficios pactados en convenios colectivos suscritos por organizaciones sindicales minoritarias (cuya cantidad de afiliados no corresponde a más del 50% de trabajadores del ámbito de una empresa), inclusive si media acuerdo entre ese tipo de organizaciones sindicales y el empleador.

Específicamente, en el fundamento 6.43 de dicha resolución, el TFL determinó que lo examinado resulta ser un acto que vulnera el de-

recho a la libertad sindical, porque desmotivaría o desanimaría la desafiliación sindical. Asimismo, indica que ese tipo de extensión promovería la desafiliación sindical en las empresas. Sin embargo, en ese caso ninguna de esas afirmaciones contaba con sustento objetivo; es decir, no se había verificado que esos hechos hubieran existido en la realidad.

Ese pronunciamiento contraviene frontalmente el VIII Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral y Previsional celebrado el 6 de agosto de 2019, en el que expresamente los magistrados de la Corte Suprema acordaron lo siguiente:

No se puede extender los efectos del convenio colectivo suscrito por un sindicato minoritario a aquellos trabajadores que no están afiliados al mismo o que no estén sindicalizados, salvo que el propio convenio, por acuerdo entre las partes, señale lo contrario en forma expresa o el empleador decida unilateralmente extender los efectos del convenio colectivo a los demás trabajadores; siempre y cuando se refieran solamente a beneficios laborales más favorables al trabajador.

Como se puede verificar, en dicho pleno se permitió expresamente la extensión de beneficios pactados por una organización sindical minoritaria en dos situaciones específicas: por un lado, si existe acuerdo entre el empleador y la organización sindical minoritaria que pactó esos beneficios; y, por otro lado, si lo hacía el empleador unilateralmente, siempre que los beneficios a extender sean más favorables a los trabajadores no sindicalizados.

Sin embargo, con la Resolución de Sala Plena Nro. 004-2023-SUNAFIL/TFL el TFL de la SUNAFIL desconoce dicho acuerdo, así como las funciones que detenta la Corte Suprema para la consolidación de reglas interpretativas, con lo que contraviene lo previsto en los artículos 112 de la LOPJ y 139 de la Constitución.

Adicionalmente, con dicha Resolución de Sala Plena, se desconoce diversa jurisprudencia de la Corte Suprema con la que se validó la extensión de beneficios pactados por organizaciones sindicales minoritarias. A modo de ejemplo, nos referimos a la Casación Laboral Nro. 11477-2013 CALLAO, en la que se resolvió lo siguiente:

(...) dado el carácter normativo que el artículo 41 de la misma norma [Decreto Supremo Nro. 010-2003-TR], le reconoce a la convención colectiva, ésta es aplicable a todos los trabajadores que se encuentren dentro de su ámbito subjetivo, y que comparten objetivamente la misma calidad profesional dentro de la empresa, resultando incompatible con el citado principio de igualdad, cualquier tipo de exclusión. Máximo si, en el caso concreto se verifica que la demandada ha extendido para el año dos mil doce, los beneficios obtenidos por el Laudo Arbitral del dos mil diez a todos los trabajadores de la empresa, incluso los no afiliados al sindicato; lo que evidencia una conducta de reconocimiento del derecho de todos sus trabajadores a percibir los beneficios obtenidos por negociación colectiva, independientemente de que el sindicato celebrante no afilie a la mayoría de trabajadores (...).

Y el mismo razonamiento aplica la Corte Suprema en las Casaciones Laborales Nro. 20956-2017 LIMA, Nro. 10766-2013 MOQUEGUA y Nro. 2864-2009 LIMA. Es más, este criterio había sido replicado incluso por el propio TFL de la SUNAFIL en la Resolución Nro. 394-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, en la que se estableció lo siguiente:

(...) Entonces, es válido que los empleadores extiendan los efectos de los convenios colectivos minoritarios a trabajadores no sindicalizados en pro de su libertad sindical negativa, con el fin de acceder a mejora remunerativas.

En conclusión, hemos verificado que Resolución de Sala Plena Nro. 004-2023-SUNAFIL/TFL desconoce no solo el VIII Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral y Previsional celebrado el 6 de agosto de 2019, sino también pronunciamientos específicos de la Corte Suprema y del propio TFL de la SUNAFIL.

Sin embargo, ello no debería ocurrir con los precedentes administrativos de observancia obligatoria, puesto que se contraviene la finalidad y objetivo de los precedentes administrativos de acuerdo con Cairampoma (2014): permitir predictibilidad y equidad en el trato de los administrados (p. 485). Adicionalmente, no se permite cumplir con la finalidad primordial de la Corte Suprema: uniformizar la jurisprudencia a nivel nacional.

- **Precedente sobre la Existencia de un Procedimiento Previo a la Imposición de Sanciones Distintas al Despido.**

El 20 de enero de 2023 el TFL emitió la Resolución de Sala Plena Nro. 002-2023-SUNAFIL/TFL, mediante la que determinó que configura como acto de hostilidad contra la dignidad de los trabajadores el no garantizar la existencia de un procedimiento previo a la imposición de sanciones distintas al despido.

Ahora bien, inclusive la SUNAFIL considera que se configura tal acto de hostilidad incluso la empresa prevé un plazo para impugnar o cuestionar las sanciones disciplinarias impuestas, porque considera que antes de la imposición de la sanción, la falta a sancionar debe ser imputada. Es decir, el TFL busca implementar con ello un procedimiento para la impugnación de sanciones distintas al despido similar al procedimiento previsto en el artículo 31⁷ del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo Nro. 003-97-TR (en adelante, “TUO-LPCL”).

Sin embargo, ello contraviene lo establecido en el X Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral y Previsional celebrado el 19 de diciembre de 2022, en el que expresamente los magistrados de la Corte Suprema acordaron lo siguiente:

Quando el empleador considere que corresponde imponer una medida disciplinaria distinta al despido, deberá garantizar, desde el inicio, el derecho de defensa del trabajador, en un contexto de respeto al debido proceso.

En el mismo sentido, la Corte Suprema emitió diversa jurisprudencia con la que se puede dotar de contenido a ese acuerdo. Por ejemplo, en la Casación Laboral Nro. 4494-2017 LIMA se resolvió lo siguiente:

(...) al imponerse una sanción disciplinaria (diferente al del despido) a un trabajador, se debe seguir un debido procedimiento, que si bien es cierto, no está establecido taxativamente en nuestro ordenamiento

7 **Artículo 31.-** El empleador no podrá despedir por causa relacionada con la conducta o con la capacidad del trabajador sin antes otorgarle por escrito un plazo razonable no menor de seis días naturales para que pueda defenderse por escrito de los cargos que se le formulare, salvo aquellos casos de falta grave flagrante en que no resulte razonable tal posibilidad o de treinta días naturales para que demuestre su capacidad o corrija su deficiencia.

jurídico, empero, debe equipararse al procedimiento fijado para el despido, ya que de ésta forma, se estaría vulnerado el derecho a la comunicación previa de la infracción, el cual forma parte del derecho a la defensa del trabajador dentro de un procedimiento disciplinario.

Por su parte, en la Casación Laboral Nro. 10177-2018 LA LIBERTAD se estableció lo siguiente:

(...) si el empleador aplica una sanción sin haber respetado el derecho de defensa del trabajador (oportunidad para que el trabajador presente sus descargos) incurriría en un ejercicio abusivo de su potestad sancionatoria (...). De esta forma, le corresponde regular en forma interna este tipo de procedimientos a través del Reglamento Interno de Trabajo, normal empresarial en la que se puede regular el procedimiento para la imposición de sanciones distinto o similar al previsto para el caso de faltas graves (...).

Como se puede verificar, en materia de garantizar un plazo determinado para que los trabajadores puedan cuestionar las sanciones distintas al despido que imponen sus empleadores, la Corte Suprema ha definido lo siguiente: (i) debe existir un procedimiento determinado para la imposición de sanciones distintas al despido (equivalente al procedimiento de despido, no igual); y, (ii) ese procedimiento debe estar previsto en el Reglamento Interno de Trabajo de cada empresa. En ningún extremo del pleno ni de las sentencias casatorias referidas se menciona un plazo determinado, ni se prevé cuál sería el contenido de dicho procedimiento, porque ello dependerá de cada Reglamento Interno de Trabajo.

Es decir, si un empleador cuenta con un procedimiento que permita a los trabajadores cuestionar sanciones disciplinarias distintas al despido, cumple con lo previsto en el X Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral y Previsional celebrado el 19 de diciembre de 2022 y con los pronunciamientos que referimos.

Sin embargo, a través de la Resolución de Sala Plena Nro. 002-2023-SUNAFIL/TFL el TFL de la SUNAFIL desconoce ello y pretende implementar o crear un procedimiento para la impugnación o cuestionamiento de sanciones disciplinarias distintas al despido idéntico al procedimiento de despido. Y no solo eso, sino también que, si un empleador no cumple eso, el TFL lo considera como un

acto de hostilidad que afecta la dignidad del trabajador. Ambos aspectos son errados.

En resumen y a modo de conclusión sobre este apartado, en primer lugar, es importante resaltar que la SUNAFIL no tiene competencia para pronunciarse sobre la validez de una sanción disciplinaria distinta al despido, ni sobre su procedimiento. Esta competencia la tienen los Juzgados Laborales, específicamente, los Juzgados de Paz Letrado, lo que ha sido reconocido mediante el IX Pleno Jurisdiccional Supremo en Material Laboral:

(...) Los juzgados de paz letrados laborales son competentes para conocer, en la vía del proceso abreviado laboral, las pretensiones de impugnación de sanciones disciplinarias distintas al despido, dentro de una relación laboral en el régimen laboral de la actividad privada (...).

Inclusive, esto ha sido determinado por la propia SUNAFIL, por ejemplo, en el Expediente Sancionador Nro. 10110-2021-SUNAFIL/ILM. En la Resolución de Sub-Intendencia Nro. 495-2024-SUNAFIL/ILM/SISA1 la Sub-Intendencia de Sanción 1 de Lima Metropolitana de la SUNAFIL resolvió lo siguiente:

"4.17. De acuerdo con lo expuesto, se advierte que la vía jurisdiccional es la única posible para determinar la legalidad de los procedimientos de medidas disciplinarias iniciado por el empleador y/o establecer un procedimiento sancionador justificando que dichos actos son lesivos al derecho de defensa y al debido procedimiento, no teniendo la autoridad administrativa competencia para verificar la "legalidad" de las medidas disciplinarias impuestas por un empleador, considerando que nuestra normativa limita nuestra competencia únicamente a la verificación de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.

4.18. En tal sentido, esta sub intendencia no tiene competencia ni atribución para controlar el ejercicio de la potestad sancionadora del empleador ni revisar la sanción disciplinaria impuesta por este contra uno de sus trabajadores, dado que dicha labor corresponde ser realizada por los órganos jurisdiccionales laborales, habiéndose producido en este caso un supuesto de avocamiento indebido".

Como se puede apreciar, un primer punto a abordar es que la SUNAFIL no cuenta con competencia para analizar ni para pronunciarse sobre la validez de una sanción disciplinaria distinta al despido, ni sobre su procedimiento.

En segundo lugar, y sin perjuicio de lo anterior, si la SUNAFIL se decanta por revisar y pronunciarse sobre la validez de sanciones disciplinarias distintas al despido y sobre su procedimiento, debería verificar es si existe un procedimiento para impugnarlas o cuestionarlas. Si existe, entonces, no se puede considerar que el empleador vulneró el derecho al debido procedimiento o defensa, si dicho procedimiento no es igual al del despido, puesto que no existe disposición normativa alguna que establezca que deben ser procedimientos iguales (de hecho, no existe un procedimiento legalmente previsto para cuestionar sanciones distintas al despido).

En tercer lugar, no se puede considerar que es un acto de hostilidad que afecta la dignidad de las personas si una empresa no prevé un procedimiento de impugnación o cuestionamiento de sanciones disciplinarias distintas al despido, porque este tipo de acto de hostilidad (y cuándo se configura) ya ha sido desarrollado y explicado por la propia Corte Suprema.

Por ejemplo, en el décimo considerando de la Casación Laboral Nro. 3034-2012 LIMA, la Corte Suprema determinó que la entidad demandada había afectado la dignidad de la demandante “*al mantenerla durante largos periodos de tiempo sin realizar labor alguna*”. Como se puede verificar, el acto de hostilidad contra la dignidad del trabajador se centra en que estuvo todo el día en su oficina sin hacer nada.

Del mismo modo, la doctrina nacional también ha analizado qué tipo de conductas del empleador afectan la dignidad del trabajador. BLANCAS (2013) pone el ejemplo- tomado de una sentencia española- de “una persona a la que, tras su reincorporación, no se le permitió ocupar su puesto habitual de trabajo y se le ordenó sentarse en una mesa sin su computadora frente a una pared” (p. 694). Nuevamente, es un caso en el que no se dio ningún tipo de actividad al trabajador afectado.

Y esto adquiere relevancia, porque los actos de hostilidad son aquellos que convierten el vínculo laboral como insostenible desde el punto de vista del trabajador. Es decir, que no permitirían la continuación del vínculo laboral si siguieran ocurriendo. En ambos casos mencionados, la conducta del empleador implica que pone a los trabajadores en una situación que supone la no realización de labores, lo que no ocurre cuando se impone una sanción disciplinaria distinta al despido (amonestaciones o suspensiones). En efecto, en este último supuesto, el vínculo laboral continúa, porque las sanciones no tienen como finalidad terminarlo. Es decir, la imposición de sanciones disciplinarias distintas al despido, por definición, no puede ser considerada un acto de hostilidad.

En ese sentido, en el tema que nos ocupa, consideramos que no tener un procedimiento para impugnar o cuestionar sanciones disciplinarias distintas al despido que sea similar al procedimiento previsto en el artículo 31 del TUO-LPCL no puede calificarse como un acto de hostilidad (equiparable al despido) contra la dignidad, puesto que ello no vuelve insostenible la relación laboral. Al contrario, las sanciones disciplinarias suponen continuidad del vínculo laboral, a efectos de que las conductas sancionables no vuelvan a ocurrir.

A través del análisis de las Resoluciones de Sala Plena Nro. 004-2023-SUNAFIL/TFL y Nro. 002-2023-SUNAFIL/TFL hemos verificado que el TFL de la SUNAFIL ha hecho un uso erróneo de su facultad de emitir precedentes administrativos de observancia obligatoria, puesto que con ambos casos ha contravenido plenos jurisdiccionales y pronunciamientos de la Corte Suprema.

Ello, de acuerdo con el artículo 139 de la Constitución no está permitido, puesto que ninguna autoridad puede desconocer las facultades jurisdiccionales con las que cuenta la Corte Suprema para emitir plenos jurisdiccionales. Lo que debe ocurrir, en todo caso, es que los precedentes de la SUNAFIL complementen (o permitan hacerlo) los plenos jurisdiccionales de la Corte Suprema; y, ello contribuirá con la predictibilidad y seguridad jurídica en nuestro sistema de solución de controversias (a nivel judicial y administrativo).

Sin perjuicio de ello, en el próximo apartado mostraremos los precedentes administrativos de observancia obligatoria que, a nuestro entender, evidencian el uso correcto de dicha facultad por parte del TFL de la SUNAFIL, respetan lo

previsto en la norma constitucional mencionada y, por tanto, permiten que exista complementariedad entre sus pronunciamientos con los de la Corte Suprema.

V. PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA DE LA SUNAFIL QUE CONTRIBUYEN CON UN SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS PREDECIBLE Y SEGURO

En este apartado mostraremos dos precedentes administrativos de observancia obligatoria de la SUNAFIL que respetan lo previsto en el artículo 139 de la Constitución y contribuyen con la existen de un sistema de solución de controversias predecible y seguro, el cual debería estar comandado por los pronunciamientos y plenos jurisdiccionales de la Corte Suprema. Más aún si se toma en consideración lo regulado en el artículo 384⁸ del Código Procesal Civil (en adelante, “CPC”) que establece que la Corte Suprema es el ente jurisdiccional destinado para uniformizar la jurisprudencia en el territorio peruano.

— Precedente sobre correcta aplicación del principio *non bis in idem*

El 26 de noviembre de 2022 el TFL emitió la Resolución de Sala Plena Nro. 013-2022-SUNAFIL/TFL, mediante la que estableció la forma correcta de analizar y aplicar el principio *non bis in idem*, el cual- de acuerdo con el numeral 11 del artículo 248⁹ del TUO-LPAG- es la prohibición de sancionar dos veces por un mismo hecho; o, de iniciar dos procedimientos sancionadores por la comisión de una conducta punible.

Específicamente, en el fundamento 6.11 de dicha resolución, el TFL determinó lo siguiente:

8 **Artículo 384.- Fines de la casación**

El recurso de casación tiene por fines la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia.

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

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

(...)

11. **Non bis in idem.-** No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

6.11. En particular, es importante que el órgano de la Administración que conociere un caso donde se invoca al *non bis in ídem*, deba verificar la identidad de sujetos, hechos y, singularmente (por requerir un análisis más detenido y en algunas ocasiones obviado), la llamada identidad de fundamento punitivo. Por esta última identidad, se entiende que "busca determinar si las normas concurrentes protegen o no un mismo bien jurídico". De esta forma, es preciso que los órganos de la Administración verifiquen si dos procesamientos significan o no la superposición de regímenes sancionadores con idénticos o distintos bienes jurídicos.

Como se puede apreciar, el TFL ha determinado la forma como debe entenderse y analizarse la triple identidad al momento de aplicar el principio *non bis in ídem*; y, especialmente lo que debe entenderse por la identidad de fundamento punitivo. Y ello no contraviene ningún pleno jurisdiccional de la Corte Suprema; al contrario, con dicho precedente se brinda herramientas a la Corte Suprema para el análisis o aplicación de dicho principio cuando le toque analizar su vulneración en un caso específico.

— **Precedente sobre correcta aplicación del principio *non bis in ídem*.**

El 19 de diciembre de 2022 el TFL emitió la Resolución de Sala Plena Nro. 014-2022-SUNAFIL/TFL, mediante la que estableció los elementos que se deben tener en cuenta al emitir una medida de requerimiento, los cuales no eran claros en las instancias inferiores. Específicamente, en el fundamento 6.16 de dicha resolución, el TFL determinó lo siguiente:

6.16. En ese sentido, al expedirse la medida inspectiva de requerimiento no solo se debe de contemplar el plazo a otorgar al sujeto inspeccionado frente al plazo restante de las actuaciones inspectivas, sino también las particularidades del caso concreto, lo cual implica la gravedad de la infracción o las infracciones al ordenamiento jurídico sociolaboral debidamente comprobadas (por el impacto que causen hacia el trabajador o los trabajadores afectados) y el comportamiento previo del sujeto inspeccionado (si conocía de antemano la infracción, o si había sido sancionado previamente bajo la misma causa); y otros supuestos derivados del contexto en el que se desarrolló el procedimiento inspectivo, que justifiquen la adopción de dicha medida".

Como se puede apreciar, el TFL ha determinado que para la emisión de una medida de requerimiento se debe analizar lo siguiente:

- El plazo que se otorgará al administrado para corregir la conducta infractora que se le imputa.
- Analizar la gravedad de las infracciones imputadas, especialmente en lo que respecta al impacto que tendrían en el trabajador o los trabajadores afectados.
- Los antecedentes (o el comportamiento anterior) del administrado con respecto a la infracción que se le imputa.
- El contexto en el que se desarrolló el procedimiento inspectivo y se cometió la infracción.

Con esos elementos, para la emisión de medidas de requerimiento ya no bastará solamente con la determinación de las conductas a corregir y el plazo para hacerlo, sino también se tendrá que tomar en consideración aspectos específicos del administrado y el contexto en el que se comete la infracción y en el que se realiza la investigación inspectiva.

Al igual que en el caso anterior (aplicación correcta del principio *non bis in idem*), este precedente administrativo de observancia obligatoria en lugar de contravenir algún pleno jurisdiccional de la Corte Suprema, le brindan herramientas para analizar en un caso específico si una medida de requerimiento ha sido emitida válidamente o no.

Con base en lo expuesto, es evidente que existen precedentes administrativos de observancia obligatoria de la SUNAFIL que cumplen la finalidad señalada por Cairampoma (2014), en lo que respecta a que ese tipo de precedentes permitan predictibilidad y equidad en el trato de los administrados (p. 485); y, complementan la actividad de la Corte Suprema al emitir plenos jurisdiccionales.

VI. CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo hemos revisado las facultades de la Corte Suprema y de la SUNAFIL para emitir Plenos Jurisdiccionales y precedentes administrativos de observancia obligatoria, respectivamente. Y, con base en lo desarrollado, consideramos que los Plenos Jurisdiccionales son instrumentos que deberían primar sobre los precedentes administrativos, porque con ellos se

busca uniformizar criterios que permitirán resolver conflictos a nivel nacional, tanto en instancias judiciales (procesos contenciosos administrativos) como administrativas (procedimientos inspectivos y sancionadores de la SUNAFIL).

Ahora bien, lo señalado no debe tomarse como una pérdida de autoridad de la SUNAFIL, porque lo ideal sería que sus precedentes administrativos sean complementarios a los Plenos Jurisdiccionales. Con ello se conseguiría tener un sistema de solución de controversias laboral unificado y complementado, puesto que tanto la Corte Suprema y la SUNAFIL emitirían pronunciamientos que contribuyan con sus decisiones en el marco de sus competencias.

Hemos visto que hay casos en los que la SUNAFIL emite precedentes administrativos que no colisionan con Plenos Jurisdiccionales de la Corte Suprema, lo que debería ser el punto de partida para llegar al objetivo de contar con ese sistema de solución de controversias laboral unificado y armónico.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Poder Judicial del Perú (2023). Plenos Jurisdiccionales Supremos en Material Laboral y Previsional, 9.
- Álvarez Loayza, J. (2020). Los desajustes entre los plenos ‘jurisdiccionales’ y la jurisprudencia. *Revista de Investigación de la Academia de la Magistratura*, 23. <https://revistas.amag.edu.pe/index.php/amag/article/view/58/93>
- Decreto Legislativo Nro. 767, Ley Orgánica del Poder Judicial. Artículo 112. 29 de noviembre de 1991 (Perú).
- Constitución Política del Perú. Artículo 139. 29 de diciembre de 1993 (Perú).
- Ley Nro. 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Artículo 15. 15 de enero de 2013 (Perú).
- Texto Único Ordenado de la Ley Nro. 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nro. 004-2019-JUS. Artículos 1 y 248. 25 de enero de 2019 (Perú).
- Decreto Supremo Nro. 004-2017-TR que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral. Artículos 1 y 2. 31 de marzo de 2017 (Perú).
- Morón Urbina, Juan Carlos (2023). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Texto Único Ordenado de la Ley Nro. 27444 (Decreto Supremo Nro. 004-2019-JUS), 184.

- Cairampoma Arroyo, Alberto (2014). La regulación de los precedentes administrativos en el ordenamiento jurídico peruano. *Revista Derecho PUCP*, 485. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/11316/11825>
- Cassagne, Juan Carlos (2006). Derecho administrativo, 209.
- Resolución de Sala Plena Nro. 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.
- VIII Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral y Previsional [Corte Suprema de Justicia de la República]. 6 de agosto de 2019.
- Casación Laboral Nro. 11477-2013 CALLAO [Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República]. 12 de mayo de 2014.
- Casación Laboral Nro. 20956-2017 LIMA [Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República]. 13 de diciembre de 2018.
- Casación Laboral Nro. 10766-2013 MOQUEGUA [Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República]. 7 de mayo de 2014.
- Casación Laboral Nro. 2864-2009 LIMA [Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República]. 28 de abril de 2010.
- Resolución Nro. 394-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala [Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL]. 12 de octubre de 2021.
- Resolución de Sala Plena Nro. 002-2023-SUNAFIL/TFL [Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL]. Precedentes administrativos sobre la Notificación de los requerimientos de información a la Casilla electrónica, medidas disciplinarias y la dignidad en el trabajo y sobre la prueba producida por el empleador y su valoración. 2 de febrero de 2023.
- Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo Nro. 003-97-TR. Artículo 31. 27 de marzo de 1997 (Perú).
- X Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral y Previsional [Corte Suprema de Justicia de la República]. 19 de diciembre de 2022.
- Casación Laboral Nro. 4494-2017 LIMA [Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República]. 14 de mayo de 2019.
- Casación Laboral Nro. 10177-2018 LA LIBERTAD [Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República]. 2 de diciembre de 2020.

- IX Pleno Jurisdiccional Supremo en Material Laboral. [Corte Suprema de Justicia de la República]. 28 de mayo de 2022.
- Resolución de Sub-Intendencia Nro. 495-2024-SUNAFIL/ILM/SISA1 [Sub-Intendencia de Sanción 1 de la Intendencia de Lima Metropolitana de la SUNAFIL]. 5 de abril de 2024.
- Casación Laboral Nro. 3034-2012 LIMA [Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República]. 16 de noviembre de 2012.
- Blancas Bustamante, C. (2013). El despido en el derecho laboral peruano. Tercera Edición. 694.
- Resolución de Sala Plena Nro. 013-2022-SUNAFIL/TFL [Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL]. Precedentes administrativos referidos a la aplicación del principio de non bis in ídem por parte de la autoridad administrativa. 26 de noviembre de 2022.
- Resolución de Sala Plena Nro. 014-2022-SUNAFIL/TFL [Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL]. Precedentes administrativos referidos a la razonabilidad del plazo otorgado para el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento. 19 de diciembre de 2022.