

ENTRE LA DISCRECIONALIDAD Y EL GARANTISMO. LOS PRECEDENTES DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SOBRE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

LUIS MENDOZA LEGOAS*

Magíster en relaciones industriales y de empleo por la Universidad de Turín y el Centro Internacional de Formación de la OIT y abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú

* Magíster en relaciones industriales y de empleo por la Universidad de Turín y el Centro Internacional de Formación de la OIT y abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y del posgrado de la misma casa de estudios, como del posgrado de la Universidad Católica de Santa María (Arequipa). Miembro del Consejo Directivo de la Maestría en Relaciones Laborales de la PUCP. Ex presidente del Tribunal de Fiscalización Laboral y actual vocal titular de la Primera Sala. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6247-8400>. Correo electrónico: lmendozalegoas@pucp.pe.

I. LA CULTURA DEL PRECEDENTE Y SU RECEPCIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL PERUANO

En el sistema laboral peruano, los precedentes —o, me permito indicar, la cultura del precedente— ha gozado de una presencia creciente en los ámbitos forense y académico. En sede jurisdiccional, se ha deducido un creciente reconocimiento de la interpretación del derecho a partir de los órganos jurisdiccionales constitucionales y laborales. De esta forma, entre nosotros se ha afirmado que el Derecho no es solamente un derecho de reglas (Arce, 2013, p. 86), lo que ha tenido como uno de los paradigmas del desarrollo interpretativo y uniformador a la labor del Tribunal Constitucional peruano, cuya labor dentro de los primeros años del siglo XXI llevó a que, con razón, se considere que el Derecho del Trabajo había sido “reconstruido” por el Alto Tribunal (Sanguineti, 2008, p. 76).

Entonces, en nuestro medio se ha afirmado ya extensamente a los precedentes con la idea de uniformidad y de predictibilidad. Con acierto, se ha observado que la receptividad de esta tradición dentro del sistema jurisprudencial latinoamericano tiene su origen en el *Common Law*; aunque es posible advertir que, en los ordenamientos de *Civil Law*, el grado de fuerza atribuido por los jueces respecto al precedente es probablemente menor (Taruffo, como se citó en Fernández, 2016, pp. 27-28). Se ha anotado con acierto que actualmente se experimenta una revalorización del precedente, tanto por su consideración doctrinal como por su reiterado empleo en la práctica forense (Esteve, 2024, p. 96). A esto debemos sumar que el ámbito de la inspección del trabajo ha sido catalogado como uno que, por definición, carece de uniformidad si se aterriza a las actividades fiscalizadoras-punitivas, tal y como se ha observado en sistemas administrativos encuadrados en el *Common Law* (Arrigo et al. 2011, p. 31).

Lo mismo es predictable respecto del ámbito administrativo, donde los órganos que resuelven expedientes operan, debiendo justificar sus decisiones dentro del bloque de legalidad invocable en relación con las instituciones materia de su valoración. De esta forma, a priori, el “descuelgue” de lo razonado en un precedente aplicable puede ser ciertamente inusual dentro de la vía administrativa,

salvo que existan fuertes sospechas de su ilegalidad (e inminente abrogación). Este es un supuesto diferente al caso en el que la regla interpretativa confeccionada a través del precedente no resulta aplicable al caso concreto o que aplicándose, arroja un resultado injusto: no habría apartamiento si no inaplicabilidad del criterio consagrado como rector de la actuación administrativa.

Así, en el ámbito administrativo laboral, la regencia del principio de legalidad —que condiciona el comportamiento de las autoridades dentro de marcos competenciales específicamente diseñados— impone un margen dentro del cual el precedente opera, aunque sin el atributo del control difuso, que conforme a nuestro modelo constitucional es propio de la jurisdicción.¹ No es esta una situación cuyos resultados sean sencillos. Como acertadamente se ha comentado, en relación con el cambio de criterio del Tribunal Constitucional, los órganos independientes y técnicos de la Administración (verbigracia: los tribunales administrativos) terminan resolviendo casos con facultades quasi jurisdiccionales que, al fin y al cabo, están sujetas al control del proceso contencioso administrativo. Por ello, los colegiados administrativos que operan con independencia —a los que cierta doctrina denomina “órganos autárquicos”— deberían estar en posibilidad de prevenir que sus decisiones sean revocadas por el Juez a través de la aplicación del principio de jerarquía constitucional (Bullard, 2005, pp. 91-92).

El asunto se emparenta a la polémica sobre la vinculatoriedad del principio de legalidad sobre la Administración. Cierta argumentación jurídica se ha posicionado a favor de la virtual inaplicabilidad directa de la Constitución en la actividad administrativa, lo que toma como base a cierta lógica formalista que hace primar a la interpretación literal de las normas por sobre la argumentación constitucional o, siquiera, una sistemática que dé lugar a la Constitución como norma eficaz. Desde esta tesis, se aboga por que el control de legalidad a cargo

1 Así lo ha establecido el máximo intérprete de la Constitución peruana, a su vez, con un precedente de observancia obligatoria que modificó un criterio preexistente. A través de una sentencia emitida hace una década (Tribunal Constitucional, 2014) el Alto Tribunal removió la autorización a ejercer esta facultad para inaplicar normas inconstitucionales, que pocos años antes había otorgado el mismo órgano —a través de un precedente sentado por una resolución aclaratoria— en favor del ejercicio de esta atribución por parte de los tribunales administrativos de la Administración Pública (Tribunal Constitucional, 2006). En consecuencia, los precedentes que los órganos de la Administración pueden aprobar, deben estructurarse en arreglo con la normativa infra constitucional. La situación resulta compleja si se advierte que la aplicación de las reglas plasmadas en normas con el rango de ley formal o la reglamentación de desarrollo pudiera llegar a tener consecuencias inconstitucionales.

de la Administración se ejecute en los términos que la propia ley y normativa de desarrollo haya establecido.

Por otro lado, parece necesario reconocer en un sistema constitucional administrativo que el bloque de legalidad aplicable por los órganos independientes, tales como el Tribunal de Fiscalización Laboral, incluyen con fuerza especial a la Constitución y a los Tratados de Derechos Humanos.²

Así las cosas, acudir a la idea de un “bloque de legalidad” resulta, en cierta medida, importante para que la Administración no deje de comportarse como un agente vinculado jurídicamente por la Constitución. Como recuerda la doctrina, la norma constitucional no actúa solamente como límite, sino como “instrumento para realizar valores y principios fundamentales [adquiriendo] (...) un papel de impulso del ordenamiento, del cual los intérpretes deben hacerse cargo en el momento en que determinan el significado a atribuir a las disposiciones del sistema, independientemente del grado jerárquico al que pertenezcan tales fuentes” (Canale y Tuzet, 2021, p. 187).

Otra vertiente importante para abordar la aplicación de precedentes en el ámbito administrativo resulta de la muy cierta posibilidad de que, por su rol interpretativo, un órgano de la Administración Pública con competencia legal para sentar precedentes se enfrente a normas de rango formal *infralegal*. La dogmática administrativista ha abordado este punto desde una perspectiva que da lugar al llamado principio de inderogabilidad singular del reglamento, por el que normas sectoriales dadas por la propia Autoridad Administrativa de Trabajo resultan vinculantes para la emisión de cualquier acto administrativo, pues se trata de regulaciones y reglamentaciones que preexisten a la actuación de tales órganos de la Administración Pública (Morón, 2003, p. 86), de la misma forma que los criterios establecidos en los precedentes componen al bloque de legalidad cuyo cumplimiento resultará exigible a otros órganos (Cairampoma, 2014, pp. 502-503).

En el ámbito del derecho administrativo sancionador, además, la idea del garantismo de los derechos del sujeto llevado a la determinación de una posible

2 Se ha subrayado al papel que corresponde a los órganos de la Administración Pública en relación con la obligación internacional de Perú de efectuar el control de convencionalidad, pudiendo inaplicarse normas estatales contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Landa, 2016, p. 204), aunque bajo la formulación de un modelo propio de control, en intensidad y justificación variable (Wunder, 2022, p. 510).

multa por incumplir normas de trabajo suele presentarse de forma reforzada. Como recuerda Cassagne, el constitucionalismo moderno redefine la sujeción de la Administración a la ley, en el sentido de proscribir la arbitrariedad en el ejercicio de los poderes públicos (2019, p. 48). En general, no es esta una materia novedosa: los precedentes en el ámbito administrativo sancionador laboral únicamente presentan atributos innovativos desde el hecho de la fuente generadora de tal reflexión. El órgano que tiene competencia legal para sentar criterios vinculantes está constituido desde marzo de 2021 y la creciente pragmática desarrollada por dicho colegiado ofrece espacio suficiente para esta profundización.

El Sistema de Inspección del Trabajo tiene a la SUNAFIL como ente rector de un servicio público que se despliega desde un surgimiento a contracorriente del modelo constitucional de gobierno descentralizado (artículo 43). La fiscalización laboral entonces experimentó una “centralización” parcial hacia el nivel de gobierno nacional —a propósito de la emisión de la Ley 29981—³ mientras que se mantuvo la competencia de los niveles de gobierno regional (que ha sido provisionalmente asignada por la Ley 30814, en principio, hasta el año 2026) en relación con ciertas microempresas. Este reparto competencial origina dificultades manifiestas para la unicidad de criterios aplicativos sobre las normas de trabajo y las sancionadoras, a cargo de este sistema administrativo.

Un primer fundamento en la búsqueda de la seguridad jurídica en la inspección del trabajo tiene entonces a la propia SUNAFIL como expresión orgánica. La Superintendencia ejerce sus competencias fiscalizadoras y sancionadoras a través de un reparto competencial denominado “desconcentración administrativa”. Como recuerda la dogmática, este concepto alude a la delegación de funciones en servidores jerárquicamente dependientes del gobierno central, en cuyo nombre despliegan sus actuaciones (Nogueira, 1985, p. 136) y con respecto a quienes debe fluir una corriente de informaciones y comentarios, junto con una supervisión muy eficaz (Husband, 1987, p. 47). Así, el gobierno central reparte las funciones para supervisar y sancionar a empleadores que incumplen normas de trabajo, lo que corresponde a veinticinco intendencias regionales

³ Recuérdese que para la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, la Administración del Trabajo debe adaptar permanentemente sus acciones, servicios y prestaciones a las mutaciones presentes y futuras que afectan la mejora de condiciones de trabajo, el desarrollo de una formación profesional bien adaptada, la solución, el desarrollo del diálogo social y la prevención de conflictos sociales (1997, p. 74). En este último eje situamos a la centralización experimentada por la inspección del trabajo en Perú, habida cuenta de los condicionantes intrínsecos presentes en el país.

(que operan como instancias de apelación en los procedimientos administrativos sancionadores originados tras la detección de infracciones administrativas laborales). Desde luego, esto expone a la Administración del Trabajo a que los órganos descentralizados puedan más si consideramos que ciertos empleadores tienen operaciones en más de una región. De esta forma, si bien el mecanismo administrativo de repartición funcional aspira a la eficiencia, su práctica sin controles de legalidad desde alguna perspectiva supra regional puede acarrear graves riesgos.

Desde la creación de la SUNAFIL, con la Ley 29981, se apreció la necesidad de establecer una instancia de revisión —el Tribunal de Fiscalización Laboral— entre cuyos atributos se encuentra el de constituirse como órgano independiente y con capacidad de sentar precedentes de observancia obligatoria (artículo 15). Conforme con el inciso b) del artículo 22 del Decreto Supremo 4-2017-TR, Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, son precedentes las decisiones de la Sala Plena del órgano que “interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia” (replicando así la fórmula contenida en el inciso 2 del artículo VI del título preliminar de la LPAG en relación con los precedentes administrativos).

Debe caerse en cuenta que el modelo “centralizado” supone la imposición, a través de la vía recursiva que siguen los administrados, de un órgano de revisión que actúa como una suerte de instancia excepcional de nivel nacional dentro de procedimientos que ven su origen en supervisiones de la inspección del trabajo que ocurren en el ámbito regional. El recurso de revisión permite la actuación de la tutela administrativa, a través de la que una autoridad de ámbito nacional ejerce un control de legalidad sobre la oportunidad de la actuación del ente descentralizado (Nogueira, 1985, p. 136). Contemporáneamente, Morón precisa que este recurso ha quedado relegado pues, a inicios de siglo XXI, el proceso de descentralización no estaba avanzado y era necesario garantizar que algunos procedimientos llegasen hasta una instancia nacional (2019a, p. 205). Pareciera debatible, en todo caso, que la necesidad de una instancia nacional que ejerza tutela administrativa haya desaparecido en todos los casos. Al contrario, se mantiene plenamente vigente, más aún en ámbitos como los del Sistema de Inspección del Trabajo.

Nos parece destacable entonces que, al generarse un efecto que hemos descrito como “contracorriente” al modelo constitucional de descentralización

gubernativa, el marco normativo haya procurado componer la situación resultante de una forma que no se produzca una suerte de sujeción a la discrecionalidad de la dirección política de la SUNAFIL o del propio sector Trabajo (al que se adscribe la citada superintendencia). Por el contrario, en vez de acudirse a fórmulas por las que el control de legalidad efectuado desde el nivel centralizado se ejecute bajo criterios jerárquicos (un órgano que impone un estándar interpretativo bajo una fuerza quasi normativa), esto se ejecuta a través de métodos en los que el valor de la decisión vinculante reposa en la argumentación jurídica: es la persuasión y no la jerarquía que se desprende de la motivación habida en las resoluciones adoptadas con autonomía y sin sujeción a las vicisitudes provenientes del control político.

La constitución del Tribunal de Fiscalización Laboral, en mayo de 2021, supuso la implementación del diseño legal, que había previsto un modelo de control de legalidad recursivo, ejercido por un órgano independiente y apto legalmente para producir precedentes de observancia obligatoria.⁴

II. LOS PRECEDENTES COMO CATEGORÍA JURÍDICA Y EL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL COMO ÓRGANO EMISOR. PRECISIONES INDISPENSABLES

Los precedentes se definen por tres factores: i) lo que constituye el precedente o *ratio decidendi*, que es definida doctrinariamente como la regla jurídica empleada por el Juez para calificar hechos jurídicos controvertidos al resolver; ii) la necesaria analogía entre los hechos del caso elevado al rango de precedente y los hechos del caso posterior, existiendo una suficiente similitud entre el primer caso y el segundo; y iii) la influencia sobre órganos que tomarán decisión en el futuro (Taruffo, 2016, p. 332 y 336).

Prescindiendo de complejidades innecesarias para el propósito de este escrito, podemos señalar que el precedente opera bajo un razonamiento aterrizado al contexto de un primer caso (“a”). La concurrencia de un cierto estado de cosas

4 Hasta marzo de 2021 (y después de esa fecha), la SUNAFIL aprobó, a través de un cuerpo colegiado conformado *ad hoc* por funcionarios de la entidad, un *Comité de criterios en materia legal* que, conforme con varias resoluciones de superintendencia, aprueba “criterios normativos”. Por resultar paradójica la referencia, creemos que deben entenderse a tales como “criterios interpretativos” cuya existencia parece propia a la naturaleza de las actividades administrativas a cargo de la entidad, que aplica normas diversas del Derecho del Trabajo y del Derecho Administrativo. Como bien reconoce el artículo VI del título preliminar de la LPAG, las entidades pueden adoptar criterios interpretativos (inciso 2).

genera, de parte del aplicador con competencia para sentar el criterio vinculante, la utilización de tal facultad para sentar parámetros de aplicación predecible del derecho. Así, en casos posteriores que compartan la misma *ratio decidendi* con el primero, elevado a rango de precedente vinculante, se prevé la adopción de un cierto resultado semejante, sea que se trate del mismo órgano decisor o sea que se trate de otro distinto. De esa forma, operará el mismo razonamiento ante el caso “b”, salvo que, ante el segundo caso, el órgano pueda inaplicar al precedente, apartándose motivadamente del mismo bajo un razonamiento explicitado en las justificaciones de la decisión adoptada.

Lo apreciable en un modelo de justicia constitucionalmente diseñado es que la eficacia del precedente, entonces, se puede situar en la capacidad de ejercer, por vía de la persuasión de los argumentos, una influencia que puede llegar a ser determinante (Taruffo, 2016, p. 335). El órgano destinatario del efecto vinculante del precedente administrativo es un órgano que, ciertamente, puede apartarse del mismo, pero se encontrará ante la necesidad de efectuar un plus de justificación que permitirá comprobar la legalidad de su interpretación, elegible antes que la repetición de un precedente que, aplicado al caso, resultaría en efectos injustos.

¿Es entonces un efecto vinculante, cuya observancia genera la obligatoriedad anunciada en el rótulo? En la práctica peruana se utiliza con cierto nivel indistinto a la voz “precedente vinculante” como sinónimo del “precedente de observancia obligatoria”, tal y como un vistazo en la dogmática permite apreciar (Cairampoma, 2014, p. 72). Pese a que existen resistencias frente al uso del término que alude al atributo de la vinculatoriedad de la decisión (Tarufo, 2016, p. 335), entendemos que sí se trata de un concepto apto para ser empleado al describir el efecto ordenador, pues si bien los órganos alcanzados por el precedente de observancia obligatoria pueden inaplicarlo motivadamente, se encuentran igualmente vinculados por la *ratio decidendi* expresada del precedente, debiendo sopesar tales razones para emitir su pronunciamiento. Incluso, el apartamiento del precedente en un caso posterior requiere de una motivación especialmente cualificada, lo que se traduce en mayores garantías para los justiciables.

En todo caso, seguimos a Esteve, quien sugiere que el precedente carece de fuerza normativa por sí mismo, pero los principios del Derecho que el precedente activa —como la interdicción de la arbitrariedad, la protección de la confianza y la igualdad— sí dan como resultado a este efecto vinculante (2024,

p. 96-97). Como puede advertirse, los precedentes se basan en el trato igualitario de los administrados (Esteve, 2024, p. 96; Cassagne, 2019, p. 34; Ortiz, citado por Cairampoma, 2014, p. 485), lo que otorga sustento constitucional a su invocación en un Sistema administrativo que se reconozca informado por los derechos fundamentales. Desde mi punto de vista, en el Sistema de Inspección del Trabajo, esta cuestión se proyecta por quienes no son parte de la relación material de Derecho Administrativo (SUNAFIL-empleador), sino que también alcanza, de forma indirecta, a la parte trabajadora que es objeto de las acciones de supervisión y cuyos derechos, por último, pueden verse efectivizados gracias a esta intervención administrativa.

Una adicional consideración en relación con los precedentes debe ser tomada en cuenta. Extrapolando lo examinado por Fernández (2016, p. 29) en relación con el ámbito judicial, cabe deducir un peligro que también puede extenderse sobre los órganos resolutivos del sistema de inspección del trabajo y sobre los propios inspectores. De alguna manera, todos ellos se ven constreñidos en su discrecionalidad por el precedente administrativo, que les limita al efectuar la interpretación de las normas. Así, fruto de la carga de trabajo existente en intendencias y subintendencias —y por la obligación de seguir las corrientes resolutivas y precedentes administrativos existentes— es un riesgo posible que decaiga la calidad analítica y argumentativa de las decisiones adoptadas por los órganos sancionadores de origen o de la instancia de apelación. Ante esto, el examen crítico de los órganos que aplican los precedentes es un imperativo exigible desde el correcto cumplimiento de las funciones que legalmente le son confiadas.

Sentado lo anterior, podemos evaluar algunas consideraciones sobre el órgano productor de los precedentes de observancia obligatoria para el Sistema de Inspección del Trabajo.

Como se sabe, este rol le compete, en forma específica, al Tribunal de Fiscalización Laboral a través de la configuración de la Sala Plena (artículo 22 de su Reglamento). Pero no se trata de los únicos precedentes que pueden ser invocados en las inspecciones laborales. En particular, es preciso tener en cuenta a los sentados por el Tribunal Constitucional (por ejemplo, el que impone un coto al control difuso en sede administrativa o las que, en una vasta casuística, se refieren a la afirmación del debido procedimiento administrativo como derecho fundamental).

Ciertos precedentes vinculantes se aplican directamente a las actividades subsuntivas del inspector que, como calificador jurídico de hechos tipificados en normas sancionadoras, debe tener cuidados especiales a la hora de plasmar no solamente hechos, sino también la valoración de argumentos y pruebas. Esto es particularmente sensible en casos en los que puede advertirse la existencia de un bajo desempeño del agente fiscalizador ante la exigencia del deber de motivar ciertos documentos, como ha sido detectado incluso en la propia jurisprudencia constitucional.

En efecto, en la revisión de los actuados por la inspección del trabajo en el análisis de un caso de tercerización de servicios se dejó sentado que “[...] lo que llama particularmente la atención es el completo desinterés de la demandada por todas y cada una de las pruebas aportadas por la demandante y que no han sido valoradas [...]” (Tribunal Constitucional, 2012).⁵ Del mismo modo, se ha razonado que un acta de infracción sobre la que se ha extendido el efecto nulificante tras el control de legalidad no debería ser tomada en cuenta como medio probatorio para una decisión ulterior (Tribunal Constitucional, 2016).

Por otro lado, debe invocarse el “uso horizontal” de precedentes que, siendo invocables desde otros ámbitos de nuestro sistema jurídico, dan cuenta de la aplicación uniforme del Derecho, más allá de las posibles distinciones competenciales que diversas oficinas tengan (Castillo, 2008, p. 36). Así, ciertos precedentes administrativos relevantes para el Sistema de Inspección del Trabajo pueden provenir de contextos competenciales exógenos. Por ejemplo, podemos citar al precedente sentado en el ámbito de la tutela de los derechos de los usuarios del sistema de salud, por el que se ha considerado que los daños son, en general, subsanables siempre que sus efectos pueden minimizarse o ser efectivamente reparados (Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud, 2021).

Otro ejemplo de precedente horizontalmente invocable sería el sentado por el Sector Trabajo a través de otra instancia de revisión, que estableció que el plazo de seis días previsto en el artículo 15º de la LPCL es, en realidad, un plazo que impulsa a la celeridad y diligencia de la actuación de la fiscalización

5 Desde hace más de una década el Tribunal Constitucional estableció que las actas de infracción deben cumplir con estándares de motivación suficientes para garantizar los derechos al debido proceso, el derecho a la prueba y a una decisión motivada, así como a la defensa de los sujetos inspeccionados (Tribunal Constitucional, 2012). Asimismo, consideró que esto puede extenderse a ciertos documentos que son relevantes por tener significancia respecto de la esfera jurídica de los administrados, tales como los documentos que sientan hechos, calificándolos de “insubsanables”.

laboral llamada a intervenir en la comprobación de la cesación de actividades, en el contexto de la suspensión perfecta de labores. Así, a criterio de la Autoridad de Trabajo, la superación del sexto día del plazo legal para las verificaciones no faculta al empleador a obstruir a la supervisión que practique la inspección laboral. Este criterio subrayó, en particular, “la importancia de la inspección laboral para el control del cumplimiento de las normas de trabajo y la promoción de los derechos laborales” y a la aplicación del principio de primacía de la realidad encomendada precisamente a esta autoridad, en específico (Dirección General del Trabajo, 2012).

Lo que debe subrayarse, en este sentido, es que el Tribunal de Fiscalización Laboral no podría razonar de forma autosuficiente, en relación con estos importantes posicionamientos existentes en el Sistema Jurídico. Pero, ante un fragmentario abordaje del problema de la fiscalización laboral, la instancia de revisión del Sistema de Inspección del Trabajo es llamada a ejecutar su labor en pos de la uniformidad interpretativa bajo una lógica unificadora, atenta a las especificidades de la fiscalización administrativa en las relaciones de trabajo. Como tribunal administrativo especializado, se espera que resuelva los recursos de revisión elevados, tomando en cuenta a los importantes condicionantes y vicisitudes advertidas en la pragmática de la inspección del trabajo, así como los intereses públicos depositados en la labor de esta forma especial de intervención administrativa.

Desde mediados de 2023, tras la emisión de una serie de precedentes sobre libertad sindical, acoso moral y contratación temporal, diversas voces han cuestionado la legalidad o la razonabilidad de que el Tribunal de Fiscalización Laboral apruebe precedentes. No parece conveniente dejar abierta esta discusión fundamental, por lo que en este segmento nos referiremos a este posicionamiento que —conviene ponerlo de manifiesto— proviene del sector de abogados laboralistas que ejercen la defensa de intereses privados ante la Administración del Trabajo.

Se ha objetado, en primer lugar, una cuestión numérica. Que el número de vocales titulares que fijan los precedentes administrativos vinculantes sea el equivalente al número de quienes conforman la Primera Sala. Así, existe una crítica sobre el número suficiente de vocales para sentar criterios vinculantes para el Sistema de Inspección del Trabajo (Puntriano, 2024; Vinatea & Toyama, s.f.). En la apreciación de esta corriente de opinión no solo se valora positiva-

mente que la pluralidad de salas que, conforme a ley, integran al Tribunal se encuentren instaladas. Se da un paso más allá en la argumentación, sosteniéndose que esta es una condición indispensable para que pueda configurarse el órgano productor de precedentes: la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral.

Tales cuestionamientos pueden analizarse desde dos ángulos. El primero es el de la aplicación del principio de legalidad en sentido estricto. En primer término, la LPAG, norma ordenadora de los sistemas administrativos, únicamente establece a los precedentes como componentes derivados de actos administrativos que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, reconociéndose su rol de fuente del procedimiento administrativo (artículo VI e inciso 2.8 del artículo V del Título Preliminar). La definición esencial establecida por este importante cuerpo normativo ha prescindido de requisitos numéricos, al punto que se verifica que en la Administración Pública existen órganos unipersonales con capacidad para sentar precedentes de observancia obligatoria.

En todo caso, si se argumentase la ausencia de reglas específicas en la LPAG que determinen esta cuestión, será preciso acudir a la normativa especial. El artículo 15 de la Ley núm. 29981 y el artículo 22 del RTFL coinciden en su regulación sobre los precedentes de observancia obligatoria. Ambas reglas transmiten que: se aprueban por la Sala Plena, exigiéndose que tal acuerdo expresamente establezca el contenido vinculante para el Sistema de Inspección del Trabajo. El análisis exegético debiera considerar que el último párrafo del citado artículo reglamentario reserva la exigencia de una mayoría calificada para el apartamiento, modificación o revocación de un precedente anteriormente fijado (enfatizando además al especial deber de motivación que resultaría entonces exigible).

De esta manera, es posible determinar con los métodos de interpretación literal y sistemático de la norma que si bien la pluralidad de salas es un escenario deseable, no es imprescindible aguardar hasta la instalación de alguna sala adicional para que se puedan sentar precedentes de observancia obligatoria. Así, no resulta cierto que “para definir precedentes de observancia obligatoria o llegar a acuerdos plenarios, es necesario tener la mayoría calificada del total de vocales de las tres salas, es decir, seis vocales” (Vinatea & Toyama, s.f.).

Además, el método sistemático puede ser empleado para evidenciar si acaso el requisito de pluralidad de salas es determinante o lo es el de la calidad independiente del órgano —y de los funcionarios que lo conforman— para adoptar

tales decisiones en un ámbito determinado y bajo un sistema de control de las decisiones adoptadas bajo el estándar de motivación desarrollado en cada caso. Acogemos esta segunda tesis, que entendemos se ve bien reflejada en otros órganos del Sistema Jurídico, siendo algunas instancias de revisión o apelación del ámbito administrativo⁶ y jurisdiccional.⁷

Desde la propia exégesis, debe decirse que el RTFL únicamente exige que la Sala Plena se complete por la mayoría calificada de vocales, sin exigir que tal mayoría sea compuesta por una pluralidad de salas. Ante esto, por práctica establecida desde la primera instalación de la Sala Plena, en 2021, únicamente se elevan a precedente los criterios en los que existe una posición unánime entre los vocales. El diagnóstico del propio órgano ha llevado a que, desde muy temprano se tenga en cuenta que, provisionalmente, los vocales de la primera sala son los únicos constituidos en sus funciones y, por tanto, los únicos que conforman la Sala Plena, ante la falta de implementación de las salas segunda y tercera. De esta forma, todos los precedentes aprobados hasta la fecha han dejado de lado a las materias en las que se han manifestado disidencias, hasta que la pluralidad de salas sea una realidad tangible.

Pero, más allá de la revisión de la norma, las razones para fijar precedentes son la propia naturaleza de la instancia de revisión. Su existencia no configura a una instancia recursiva más, solamente. La naturaleza de la instancia de revisión se plasma, precisamente, en la necesidad imperiosa de formar criterios de uni-

6 Entre otros ejemplos, cabe citar al artículo 2º del Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, Decreto Supremo núm. 008-2010-PCM, que establece que la Sala Plena del Tribunal de SERVIR debe adoptarse por una mayoría calificada de vocales del Tribunal. Así, el 17 de agosto de 2010 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el primer precedente del Tribunal del Servicio Civil. La Sala Plena —compuesta exclusivamente por los vocales de la Primera Sala— tuvo como firmantes a los vocales de la Primera Sala, únicamente. Parece ilustrativo mencionar que entre los vocales titulares firmantes del precedente vinculante se encuentran Jorte Toyama, Jaime Zavala y Richar Martín. Como curiosidad adicional, cabe subrayarse que este colegiado adoptó el acuerdo incluyendo a los vocales titulares y alternos, sin que se encuentre un fundamento razonado para la adopción de esta metodología (que resulta particularmente llamativa, habida cuenta del ejercicio funcional que denota la posición de titularidad y alternatividad).

7 Así, por ejemplo, conforme con el artículo 79 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Sala Plena de la Corte Suprema se compone por “todos los vocales supremos titulares y provisionales que ocupan cargo vacante”, denotando al universo de funcionarios que ejercen el poder público jurisdiccional dentro de la citada jerarquía. Es notable que el alto número de magistrados que, de hecho, se ven involucrados, se debe al estado de implementación de tan importante corte para la Administración de Justicia en el país.

ficación interpretativa y, vista la pragmática de la composición desconcentrada de la SUNAFIL, tal interés público resulta impostergable.

Y es que, como bien sintetiza Cairampoma:

(...) la fijación de precedentes administrativos por parte de la Administración Pública supone un primer paso irreversible hacia la creación de una institucionalidad sustentada en el aseguramiento de derechos y reglas claramente preestablecidas que no permitan una variación injustificada. Por lo tanto, si bien la seguridad jurídica parte también de la garantía que supone una uniformidad en la aplicación de normas, los precedentes administrativos constituyen una uniformidad relevante de criterio. Este proceder podría ser arbitrario y riesgoso si no se encuentra delimitado y fortalecido por prácticas de fijación de lineamientos de observancia obligatoria. (2014, p. 500)

Otro ángulo para abordar rigurosamente a este asunto es el de la razonabilidad. ¿Realmente sostiene este sector de la doctrina un aporte a favor de la predictibilidad? En términos simples, podemos determinar una coincidencia en esta argumentación: la conformación de, cuando menos, una segunda sala, es indispensable para garantizar que los precedentes vinculantes garanticen un proceso de especial reflexión, antes de que se aprueben criterios cuya proyección es general (Puntriano, 2024). No parece esta una argumentación que soporte el análisis de lógica formal o siquiera intuitiva: nuestro sistema jurídico (como esta visto) permite deducir la existencia de contraejemplos suficientemente notables.

Dentro del sector trabajo, por ejemplo, la Dirección General de Trabajo es una instancia de revisión competente para sentar precedentes de observancia obligatoria en el ámbito de los procedimientos regulados en el Decreto Supremo núm. 17-2012-TR. Aquel órgano de la Administración Pública del Trabajo es unipersonal: ocupa dicho cargo un funcionario —quien es designado discrecionalmente por las autoridades políticas— que sienta precedentes vinculantes como instancia de revisión. No se han encontrado, a pesar de este importante detalle, objeciones sobre la necesidad de la pluralidad como requisito habilitante para que los criterios vinculantes emitidos alcancen una debida razonabilidad o legitimidad.

Una omisión importante dentro de este tipo de argumentos es la función última que tiene la creación de un órgano capaz de emitir precedentes: otorgar criterios que tienen valor por su argumentación jurídica y no por criterios jerárquicos. En ese sentido, se trata de criterios cuya justificación jurídica es

comprobable y confrontable. Por ello, sea el número de los vocales tres (por la única sala actualmente implementada) seis o hasta nueve vocales titulares que conformen el tribunal administrativo, se aplicará el mismo criterio esencialmente deliberativo y razonado: si quienes deciden resultan ser una mayoría calificada o si fueran unanimidad, ello no variará la forma en la que debe examinarse y criticarse a un precedente. Ellos responderán a los mismos parámetros jurídicos para la estandarización de criterios vinculantes (una motivación que sea controlada por los agentes llamados a aplicar los criterios vinculantes) y también por el control jurisdiccional posterior, siendo ambas garantías implícitas del Sistema Jurídico.

Más múltiplos de tres pueden añadirse a la conformación de vocales que deliberan precedentes y esta razón, nos parece, permanecerá invariable. Un dato adicional de la praxis actual del Tribunal de Fiscalización Laboral es invocable en este punto: todos y cada uno de los precedentes emitidos por la Sala Plena han sido emitidos en materias donde existe un voto unánime de sus integrantes. El criterio de la Sala Plena, desde el inicio de operaciones de la instancia de revisión, ha sido aguardar hasta que haya pluralidad de salas para adoptar precedentes administrativos por decisión de la mayoría calificada.

Revisados entonces los argumentos que se han expuesto contra la competencia del TFL para sentar precedentes de observancia obligatoria y las razones que un análisis más detenido permiten afirmar, es necesario admitir que la legalidad y razonabilidad de los precedentes se debe entender suficientemente justificada. Me parece que no cabe sino deducir que la construcción argumental revisada es falaz, por las consideraciones expuestas.

En suma, ni las premisas ni las conclusiones de estas inquietantes proposiciones que cuestionan la validez jurídica de los precedentes del Tribunal de Fiscalización Laboral han sido suficiente comprobadas por quienes las formulan. O bien una de las premisas no es verdadera —como cuando se afirma que “para definir precedentes de observancia obligatoria o llegar a acuerdos plenarios, es necesario tener la mayoría calificada del total de vocales de las tres salas, es decir, seis vocales” (Vinatea & Toyama, s.f.)— o bien existe un razonamiento viciado de validez por precipitarse a concluir precisamente aquello que se quiere demostrar, como cuando se sostiene que el mayor número genera mejor calidad de las decisiones elevadas a precedentes (Puntriano, 2024).

Otro grupo de falacias (quizá de mayor peligro por su replicación en medios masivos) tiene que ver con un supuesto impacto negativo de los precedentes

del Tribunal de Fiscalización Laboral en la generación del empleo informal (Puntriano, 2024) o un presunto sesgo ideológico en la emisión de decisiones (Toyama, 2023). En rigor, se trata de argumentos que apelan a las emociones —de la sociedad civil, de tomadores de decisión política o de adquirentes de servicios legales— y podría decirse, además, que son del tipo de argumentos que la literatura de la lógica interpreta como argumentos que suelen pasar por argumentos deductivos (Hamblin, 2018, p. 269).

No debiera extrañar a nadie que existan discrepancias con relación al sentido de los precedentes de observancia obligatoria, las que —por cierto— es posible que se manifiesten desde la defensa de intereses privados (de empleadores o de trabajadores). Ante tales alegaciones nuevamente cabe referir al marco constitucional de las competencias administrativas como límite de la función resolutiva y de la propia creación de los precedentes de observancia obligatoria.

Sin embargo, la dinámica (tan habitual en nuestro medio) por la que se emiten alarmantes afirmaciones no impide que los precedentes de observancia obligatoria puedan cumplir su propósito. Así, los criterios vinculantes se comportan en dos sentidos propios de su función uniformadora: bien para afirmar la interdicción de la arbitrariedad de la Administración Pública con relación a los sujetos inspeccionados (limitación del poder público, en beneficio del ciudadano empleador o de la empresa como organización protegida por el Sistema Jurídico), o bien para reafirmar las funciones que la inspección del trabajo tiene para prevenir y sancionar los comportamientos antijurídicos laborales (limitación del poder privado, en beneficio del ciudadano trabajador).⁸

Frente a los enfoques que definen a la intervención estatal sobre las relaciones laborales como un agente antagonístico, es preciso rescatar a la Administración Pública en su conceptualización filosófica. Siguiendo a corrientes de las ciencias sociales basadas en el hegelianismo, concordamos con la idea de que la Administración Pública debe manifestarse como un cuerpo que encarna a la mediación entre el Estado y la Sociedad, siendo apto para transformar a los valores y regulaciones generales del Estado en actos singulares (Guerrero, 2010, pp. 79-80).

Jurídicamente, esto debe apreciarse desde el papel que la Constitución desempeña sobre el espectro de las relaciones de trabajo. Así razona, por ejemplo,

⁸ Lo anotado recuerda a las palabras de Umberto Romagnoli, cuando invocaba a la importancia (a veces soslayada en el Derecho del Trabajo) del derecho público, que se comporta como “artífice y garante de la ciudadanía” (citado por Cazzetta, 2010, p. 92).

Wilfredo Sanguineti, quien —tras una valoración cualitativa de los preceptos constitucionales que dan cuenta del modelo democrático y equilibrado de relaciones laborales— sustenta a la “garantía de la intervención estatal de carácter tutelar en aspectos clave del desenvolvimiento de la relación laboral” (2008, p. 77).

Inclusive, la propia Organización Internacional de Empleadores tiene reconocido que un sistema eficaz de Administración del Trabajo permite la afirmación de un entorno de negocios más predecible, de manera que la garantía de cumplimiento de las leyes nacionales es una característica atractiva para las empresas, que se verán impactadas por la actividad administrativa (2011, p. 4). Entonces, cabría suponer que el papel que cumplen los precedentes de observancia obligatoria aprobados por el Tribunal de Fiscalización Laboral de cara a la seguridad jurídica debe determinarse sobre la base de enfoques más ecuánimes, a fin de efectuar una valoración crítica que se adentre en las mejoras indispensables.

En el siguiente segmento pasaremos revista de los que se han aprobado en relación con la actuación de la inspección del trabajo al ejercer sus facultades sobre el empleador. Este insumo debería ser apreciado como una base para que cada quien pueda evaluar si se trata de pronunciamientos basados en una perspectiva ponderada o no.

III. RETROSPECTIVA (2021-2024) DE LOS PRECEDENTES DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA SENTADOS POR EL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA

La instancia de revisión del Sistema de Inspección del Trabajo se acerca a su cuarto año de operaciones, habiéndose sentado criterios que pretendo exponer de forma simplificada. Así, me referiré a un grupo de precedentes que me parecen fundamentales sobre la actividad de la inspección del trabajo para luego revisar otros de orden más pragmático, que presentaré de forma secuencial, conforme pudiera seguirse la secuencia de una fiscalización administrativa contra un empleador.

1. Precedentes fundamentales sobre la labor de la inspección del trabajo

Un elenco de precedentes —reducidos en su número, pero muy importantes por su proyección sobre una porción grande de la casuística

conocida— aspiran a cerrar ciertas posibilidades interpretativas sobre ciertas cuestiones aplicables a la praxis de la fiscalización laboral.

Así, el Tribunal de la SUNAFIL se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídica de las infracciones contra la llamada labor inspectiva (*sic*).

- a. Resolución de Sala Plena núm. 1-2021-SUNAFIL/TFL (publicada el 8 de agosto de 2021 en el diario oficial El Peruano). En ella se aprobó el primer precedente sentado por el Tribunal de Fiscalización Laboral. En el formato de un acuerdo plenario, se refirió a la naturaleza independiente o autónoma de las infracciones contra la labor ejecutada por la inspección del trabajo, comportamientos descritos en los tipos regulados en los artículos 45 (infracciones graves) y 46 (infracciones muy graves) del RLGIT.

Dentro del contexto de un Sistema de inspección del trabajo reposa en un contexto jurídico en el que la intervención estatal es subsidiaria y, a la vez, se encuadra en el modelo del Estado Social y Democrático de Derecho, debe reconocerse al empleador como un centro de imputación de responsabilidades administrativo-laborales. Así lo ha entendido el legislador, que le ha impuesto la posición jurídica de deudor de colaboración con respecto a la fiscalización laboral. A través de este precedente, entonces, se aclara que la punición por faltas contra la “labor inspectiva” (*sic*) no se dejan de lado ni por irrazonables ni por aplicación del *non bis in ídem* (al no existir identidad objetiva ni de fundamento jurídico entre la infracción de una norma de trabajo y el faltamiento al deber de colaboración).

Luego, la instancia de revisión del Sistema de Inspección del Trabajo ha sentado criterio vinculante sobre la naturaleza discrecional de la facultad sancionadora al examinarse medios de prueba tardíamente presentada.

- b. Resolución de Sala Plena núm. 8-2023-SUNAFIL/TFL, publicada en el diario oficial El Peruano el 9 de mayo de 2023. Esta decisión dejó claro que la entrega fuera de plazo de información al inspector de trabajo puede conducir a dos escenarios: la aplicación de la sanción correspondiente a la negativa de entrega

de información, como reza el artículo 46.3 del RLGIT; o bien, puede examinar esas piezas, tardíamente presentadas. En esta segunda opción se denota que la potestad sancionadora es facultativa y no obligatoria para el fiscalizador actuante, quien “podrá o no considerar la documentación remitida en función de la programación de las actuaciones inspectivas que tenga a cargo” (considerando 9 del acuerdo plenario).

El Tribunal de Fiscalización Laboral también ha sentado un criterio vinculante respecto a la concurrencia de la inspección y el sindicato que, actuando defensivamente, logra que el empleador enmiende un comportamiento antijurídico con inmediatez. De forma subyacente, este pronunciamiento aborda al principio de oportunidad en el ejercicio de facultades sancionadoras.

- c. La Resolución de Sala Plena 001-2024-SUNAFIL/TFL, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de febrero de 2024. Esta resolución deja claro que el Sistema de Inspección del Trabajo debe orientar sus esfuerzos a reprimir comportamientos antijurídicos en los que el agente sindical —de existir uno en el ámbito— no haya logrado la rectificación del comportamiento del empresario inspeccionado. No sin polémica,⁹ la apuesta de este criterio vinculante es clara: donde el agente sindical existe y es capaz de frenar una situación antijurídica dentro de un lapso razonable, es preferible que la intervención estatal se repliegue.

Así, el precedente aborda un asunto problemático: la inspección del trabajo atiende denuncias de sindicatos y, en esa correlación, se puede sostener que la racionalización la demanda del servicio público fiscalizador a los casos en los que se discierna su real necesidad pasa por entender al rol defensivo del sindicato como uno que debe valorarse.

Podemos rescatar este lineamiento para deducir que no es que en todo caso puedan ejercerse acumuladamente todas las potes-

⁹ Este criterio ha sido señalado como uno que, si bien, cumple con argumentar basándose en la aplicación al caso concreto de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, “no profundiza en cómo deberían ser reparados los derechos afectados, especialmente en casos donde se ha producido un daño, aunque no haya sido prolongado en el tiempo. Esto sugiere una limitación en el enfoque del tribunal hacia la verdadera restauración de los derechos vulnerados” (Bernabé, 2024, p. 29).

tades de la inspección sobre el mismo sujeto y al propio albur de la Administración (Rebollo, 2013, p. 70) y que cabe reflexionar sobre el ejercicio facultativo de la potestad sancionadora de la administración pública, que resulta jurídicamente distingible de una supuesta obligación jurídica de sancionar (Nieto, como se citó en Maraví, 2011, p. 118).

La instancia de revisión también ha dejado sentados importantes criterios vinculantes sobre la prueba.¹⁰

- d. Resolución de Sala Plena núm. 12-2023-SUNAFIL/TFL, publicada el 24 de setiembre de 2023 en el diario oficial El Peruano: La amplia capacidad de razonar sobre las piezas exhibidas por los fiscalizados no es necesariamente un valor positivo si esto encierra el peligro de que la discrecionalidad se convierta en arbitrariedad subjetiva, como recuerda Taruffo (2011, p. 420). Por ello, así como el empleador es un deudor de prestaciones de colaboración en favor de la inspección del trabajo, la inspección debe cumplir —por su parte— con derrotar la presunción de ligitud en favor del inspeccionado, siendo exigible la examinación exhaustiva de las pruebas pertinentes disponibles.

No debe olvidarse que el valor probatorio del acta de infracción es relativo, por lo que los razonamientos sancionadores deben primero comprobar el comportamiento infractor, que en definitiva debe “encajar” dentro del conjunto de otros medios existentes, aplicándose un “principio de apreciación conjunta” (Cano, 2013, p. 237). De haber dos hipótesis en contienda, debe atenderse minuciosamente a las diferencias pues está claro

10 Los criterios enlistados en este apartado se relacionan con el criterio vinculante aprobado por la resolución de Sala Plena núm. 2-2021-SUNAFIL/TFL, publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de noviembre de 2021, aprobó como precedente vinculante a la capacidad del Tribunal de Fiscalización Laboral de prescindir de audiencias e informes orales, orientándose a la examinación de los actuados del expediente y las alegaciones contenidas en el recurso excepcional de revisión (considerando 29).

Todo esto guarda relación con la repartición de la labor argumentativa que los tribunales tienen en un sistema de justicia: “a algunos juzgadores se le encargan determinadas tareas y no otras” (Canale y Tuzet, 2021, p. 84). Entonces, la ausencia de audiencias ante el tribunal de fiscalización laboral —cosa que ha ocurrido únicamente bajo una justificación extraordinaria— se constituye como un precedente estrechamente vinculado al conjunto de criterios vinculantes relacionados con el estándar probatorio exigible a la investigación jurídica a cargo de los inspectores.

que ambas hipótesis no pueden ser verdaderas (Taruffo, 2011, pp. 288-290).

Por ello, los considerandos de la citada resolución que se elevaron a precedente vinculante recuerdan que la función principal de la inspección consiste en la verificación del cumplimiento de las normas de trabajo. Bajo esa premisa, el precedente (en sus considerandos 11, 12 y 13) establece que la falta de respuesta a un requerimiento informativo por parte de la SUNAFIL, si bien sancionable per se, no agota las actividades que debe explorar el inspector actuante en relación a una situación antijurídica. En razón de ello, el fiscalizador debe evaluar otras modalidades de actuación que la ley reconoce para que determine materialmente si ciertos derechos corren riesgos o si se sufren daños que merezcan el despliegue de la represión por vía de las sanciones administrativas.

Desde este punto de vista, el criterio vinculante denota que la mera repetición de sucesivos requerimientos de información que fracasan en su propósito de permitir al servidor de la SUNAFIL acceder a la verdad material relevante para su actividad fiscalizadora no es un comportamiento acorde al rol que el ente supervisor cumple.

Por otro lado, el mismo acuerdo plenario exige a los inspectores actuantes que sustenten pedidos de información en soportes específicos y que argumenten sobre su negativa ante la intercambiabilidad propuesta por el empleador supervisado.

- e. Resolución de Sala Plena núm. 17-2024-SUNAFIL/TFL, publicada el 3 de agosto de 2024 en el diario oficial El Peruano: Al resolver un caso donde se analizó la presunta hostilidad tras el desplazamiento geográfico de un trabajador que fue beneficiado con el pago de un bono que compensó dicho traslado, la instancia de revisión echó de menos que el inspector actuante matice los dichos del denunciante con una tesis propia, basada en la valoración de la prueba actuada por la empresa denunciada.
- f. Resolución de Sala Plena núm. 2-2023-SUNAFIL/TFL, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de febrero de 2023:

se enunciaron límites a la capacidad probatoria de cierta documentación que puede presentar el empleador dentro de la fiscalización, en función de su idoneidad para transmitir la verdad material de forma plausible: piénsese en una declaración firmada por un trabajador que sostiene que su empleador sí capacitó en ciertos riesgos a otro (que padeció un accidente que materializó dichos peligros), un informe dirigido al inspector por un sindicato que sostiene que el empleador no comete actos antisindicales (cuando ha sido otra organización de trabajadores quien denunció tal comportamiento) o una carta firmada por un trabajador, retractándose de haber denunciado un acto de discriminación ante la SUNAFIL

En el mismo acuerdo plenario se exige a los fiscalizadores a efectuar un juicio de razonabilidad sobre el medio de prueba alcanzado (que pudiera ser apto para la examinación o fútil para tal propósito). Esto lleva a que la inspección pueda calificar a aquella entrega de mala fe de la documentación que recarga las labores del agente fiscalizador como un supuesto sancionable bajo las infracciones contra el deber de colaboración.

2. Precedentes que ofrecen parámetros sobre el ejercicio de los atributos de la Administración Pública y el de los derechos de los sujetos inspeccionados durante las secuencias específicas de la fiscalización laboral

En primer lugar, citaremos al único criterio arreglado por unanimidad en relación a la notificación de requerimientos diversos o citaciones a través de la casilla electrónica.

- a. Resolución de Sala Plena núm. 2-2023-SUNAFIL/TFL, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de febrero de 2023: El incremento de fiscalizaciones que utilizan medios digitales debiera seguir un modelo de Administración verdaderamente electrónica, que sea capaz de crear valor público y conocimiento a partir del empleo de las tecnologías de la información y la comunicación (Huapaya, 2019, p. 48). Sin embargo, se advierten problemas alrededor del insuficiente marco regulatorio y desarrollo de la identidad digital (Morón, 2019, 131-133).

Así, la casilla electrónica regulada por el Decreto Supremo núm. 3-2020-TR ha ofrecido una pragmática ejemplificativa de esta problemática.¹¹

Lo que sí se ha producido en el seno de la instancia de revisión del Sistema de Inspección del Trabajo ha sido un criterio vinculante aplicable a casos en donde el empleador ha tenido oportunidad de conocer las notificaciones, al contarse con evidencia de su ingreso al sistema de la casilla electrónica. De esta forma, haya o no cumplido con el deber de consignar los contactos necesarios, la evidencia de su acceso a la casilla electrónica denota, de forma incontrovertible, su responsabilidad administrativa.

Es interesante comprobar que el citado precedente deja lugar a que una posterior pluralidad de salas aborde el tema, ya que este criterio mínimo —se dice, en el considerando 13 del acuerdo plenario— se adoptó reconociendo la discrepancia existente entre los vocales que conforman a la primera Sala.

También se tienen varios precedentes sobre los requerimientos informativos, orillándolos a un ejercicio que reconozca su indispensable discrecionalidad y su sujeción al principio de razonabilidad:

- b. Resolución de Sala Plena 12-2023-SUNAFIL/TFL, publicada el 24 de setiembre de 2023: Se ha fijado como precedente de observancia obligatoria el que la inspección del trabajo utilice los requerimientos informativos de forma cuidadosa, con respecto al objetivo de su investigación y los medios necesarios para el despliegue de las actuaciones propias de la supervisión practicada. Existiendo amplitud de herramientas para la comprobación del cumplimiento de las normas de trabajo, resulta sensato que los servidores a cargo de la fiscalización laboral tengan cierta discrecionalidad en su práctica; aunque, por otro lado, es nece-

11 Ha sido tanto así que en esta materia se han manifestado discordias persistentes entre los vocales que conforman el colegiado. Inclusive, a propósito de este asunto, la Resolución núm. 340-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala permite ver el único caso en el que tres vocales tienen criterios interpretativos distintos, siendo necesario el uso del voto dirimente de la presidencia de la Primera Sala.

sario que se fijen parámetros relacionados a la razonabilidad y proporcionalidad en su elección y ejecución.

Por ejemplo, un inspector de trabajo que comprueba la inexistencia de cierta documentación imposible de ser subsanada por razones materiales (la constancia de entrega de una política salarial a quien se sabe que nunca la recibió) tiene la facultad de sancionar este incumplimiento, pero no así la facultad de exigir nuevamente requerimientos de información en relación al mismo asunto o, peor aún, exigir por vía de la medida inspectiva de requerimiento que se cumpla con exhibir aquello que ya sabe que no existe, se estaría produciendo un comportamiento arbitrario.

Además, se ha exigido al inspeccionado un estándar de diligencia cuando remite piezas requeridas por el inspector actuante para su examinación.

- c. Resolución de Sala Plena núm. 2-2021-SUNAFIL/TFL, publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de noviembre de 2021: Esta resolución, que ya fue citada en este recuento, es ahora destacada bajo un ángulo complementario: existe una intercambiabilidad limitada de la modalidad de entrega de la información: de medios digitales a impresos y viceversa. No obstante, esta variación debe producirse bajo el amparo del principio de razonabilidad, para que se entienda que tanto la petición de entrega de información en un formato específico como la entrega de las piezas en soporte diferente al esperado son situaciones que pudieran tener una explicación atendible, que guíe a las partes en un comportamiento mutuamente leal.
- d. Resolución de Sala Plena núm. 8-2023-SUNAFIL/TFL, publicada en el diario oficial El Peruano el 9 de mayo de 2023, aborda una situación experimentada en cierta práctica que puede despertar sospechas sobre posibles actos de mala fe, por parte del inspeccionado, al examinarse su proceder ante la fiscalización laboral. Así, la entrega tardía de información, sin expresión de justificaciones comprobables, a través de circuitos indirectos (por ejemplo: el depósito en la mesa de partes institucional en

vez de la casilla electrónica o el correo electrónico señalado para ello) o hasta de forma incompleta son hechos que merecen una calificación razonada por el inspector actuante.

Así, el agente fiscalizador debería determinar si una entrega tardía representa una negativa a la entrega de información (subsumible en el artículo 46.1 del RLGIT) o un retraso (en este caso, sancionable bajo la aplicación del tipo previsto en el artículo 45.2 del RLGIT) o, inclusive, si la entrega posterior constituye, para un caso concreto, la subsanación (quedando sin sancionarse la demora). Todo esto en consideración de la autonomía técnica y funcional enunciada en el artículo 2.5 de la LGIT y la indispensable protección de las actividades programadas. De esta forma, se reconoce un necesario margen para que el inspector discrecional (pero motivadamente) proponga una sanción por incumplirse el deber de colaboración en el lapso esperado, vedando así porque el tiempo del retraso no quede impune si afecta al cumplimiento de sus actividades fiscalizadoras —respecto a una pluralidad de casos que le son asignados simultáneamente y no solo respecto a un caso en concreto— o si la demora puede llegar a entenderse subsanada.

Por otro lado, el acuerdo bajo comentario sentó un precedente vinculante sobre algo que jurídicamente es poco debatible aunque se repite en la práctica forense: la entrega de información posterior al cierre de actuaciones de la inspección del trabajo debe subsumirse como negativa de entrega de información (considerando 12 de la misma resolución).

El tribunal administrativo también ha sentado un criterio aplicable a la visita de la inspección al centro de trabajo, enunciando a la discrecionalidad del inspector actuante para determinar riesgos implícitos en la supervisión y así decidir proseguir con ella o suspenderla.

- e. Resolución de Sala Plena núm. 1-2022-SUNAFIL/TFL, publicada en el diario oficial El Peruano el 4 de febrero de 2022: Así como recuerda la doctrina, la potestad de acceso a lugares privados resulta necesariamente amplia para la observación directa y

elaboración de mediciones o toma de muestras (Rebollo, 2013, pp. 61-61), las que han sido expresamente positivizadas en el artículo 5 de la LGIT, este criterio abordó un caso en el que un sujeto inspeccionado pretendió sustentar la negativa de ingreso al inspector actuante con relación a una sección específica del centro de trabajo por no encontrarse al momento el personal de seguridad a cargo de las charlas de prevención necesarias.

En el caso se arguyó que un acuerdo del comité de seguridad y salud en el trabajo de la empresa fijó la obligación de que cualquier persona acceda a dicho espacio siendo previamente capacitada por el personal de seguridad, que no estaba presente durante la visita nocturna practicada por el fiscalizador. El precedente reposa la confianza para resolver casos así en la preparación que reciben los inspectores de trabajo en su instrucción e impone al inspector actuante en un caso concreto el deber de informar al inspeccionado sobre su capacitación preventiva ante situaciones riesgosas manifiestas. Si, durante la supervisión, el inspector no contase con algún equipo de protección personal necesario para el cumplimiento de su función, el sujeto inspeccionado tendría —conforme con el criterio vinculante— que prestar la ayuda necesaria otorgando los implementos necesarios para que se realice la fiscalización.

El criterio vinculante añade que la discrepancia entre el sujeto inspeccionado y el inspector actuante en torno a la preparación de este para ingresar al lugar de interés a pesar de los riesgos existentes puede generar dos tipos de situaciones: i) o bien el inspector puede catalogar al comportamiento como una obstrucción actual y proponer la sanción tipificada en el artículo 46.1 del RLGIT (por impedimento a la entrada o permanencia a ciertas aras del centro de trabajo); o ii) suspender las actuaciones y aguardar al sustento técnico comprobable sobre el particular que presente el inspeccionado con la inmediatez razonable bajo pena de sancionarse al inspeccionado bajo la misma norma del RLGIT.

De esta forma, validándose la lógica por la cual la sanción agravada del incumplimiento contra la obstrucción sea eleva,

en consideración de la razonabilidad y proporcionalidad de tal medida con relación a los fines de la fiscalización laboral (Arce, 2020, pp. 75-76), se otorga al inspector la importante tarea de calificar razonadamente la calificación del comportamiento “obstrucciónista” cuando existan demoras. Todo esto redunda en la afirmación de la relevancia del interés público plasmado en la programación de las actividades de la inspección del trabajo, programación que tiene encuadramiento general (por los órganos programadores de las fiscalizaciones) y específico (siendo este establecido por el inspector que recibe el encargo de fiscalizar a un número de empleadores simultáneamente).

Una medida tan extensamente empleada por los inspectores de trabajo, como es la medida de requerimiento, tiene una pragmática nutrida en recursos de revisión elevados al Tribunal de Fiscalización Laboral, lo que se advierte en ciertos precedentes vinculantes.

- f. Resolución de Sala Plena núm. 2-2021-SUNAFIL/TFL, publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de noviembre de 2021: Esta decisión fijó restricciones a la procedencia de recursos de revisión por sanciones originadas en medidas de requerimiento incumplidas cuyo contenido es distinto al de las faltas “muy graves”. Entonces, la pragmática citada a continuación corresponde a casos en los que se han evaluado recursos de revisión sobre medidas de requerimiento cuyo contenido alude a infracciones muy graves (como es propio de la competencia del tribunal) y también al de contenido diverso (infracciones graves o leves) si es que la pretensión impugnatoria del administrado aspira a la evaluación del debido proceso, la legalidad o la razonabilidad de la medida de requerimiento.

La posibilidad de que la fiscalización adopte medidas que procuran el cumplimiento de la normativa es algo transversal en la intervención administrativa. Con ella, se ha escrito, la fiscalización no solamente verifica el cumplimiento de la legalidad, sino que también reacciona ante los incumplimientos para restablecer la legalidad y proteger los intereses públicos en juego (Izquierdo, 2019, p. 397). El profesor Arce destaca que el requerimiento

puede comportarse como “una segunda oportunidad” por la que, dentro de un plazo señalado por el inspector, se pueden practicar rectificaciones con o sin el concurso de las medidas correctivas y disuasivas (Arce, 2020, p. 102). Concordamos con Rebollo, para quien “lo digan o no las normas habilitantes, la proporcionalidad exigirá tener en cuenta si se trata de una inspección rutinaria y retrospectiva o si se parte de una sospecha de incumplimiento” (2013, p. 70), caso este último en el que resultará procedente el ejercicio discrecional de la facultad de imponer este tipo de medidas, por parte de la fiscalización laboral.

Conceptualmente, se ha puesto en debate si es realmente oportuno que la actividad de fiscalización tenga la facultad correctiva, respecto de cuya naturaleza jurídica no compartiría estructuralmente la misma condición jurídica (Izquierdo, 2019, p. 399-400). Con todo, en nuestro sistema la llamada “medida inspectiva de requerimiento” tiene una connotación especial: su inobservancia por parte del empleador requerido acarrea una responsabilidad administrativa independiente a la que es objeto de la investigación.

Naturalmente, ya que el incumplimiento de las medidas de requerimiento ha sido catalogado como “infracción muy grave”, así las materias objeto de la exhortación comunicada al empresario sean tipificadas como “faltas graves” o “leves”.

- g. Resolución de Sala Plena núm. 9-2023-SUNAFIL/TFL, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de junio de 2023: En este acuerdo plenario el Tribunal sentó como precedente vinculante que las medidas de requerimiento debían poder determinar con claridad su ámbito subjetivo (individualización de trabajadores afectados) y objetivo (el hecho constituyente de infracción y la forma en la que debería procederse para la reversión del hecho antijurídico). Así, se reconoció a estas medidas como unas informadas por la razonabilidad y buena fe procedural (y, al satisfacerse estos principios, resulta perfectamente exigible la colaboración con la inspección del trabajo).

El considerando 26 de la resolución comentada establece así un parámetro interpretativo de referencia ineludible para los inspectores que ejercen la facultad de exhortar al cumplimiento a través de estas importantes medidas —que, de ser inobservadas, acarrean una sanción adicional para el empleador concernido— sin que quepa deducir exigencias formales no previstas en el marco legal. Así el precedente deja en claro que no es causal de nulificación de una medida de requerimiento el que el inspector determine el monto dinerario necesario para honrar, por ejemplo, una obligación económica del empleador hacia su trabajador. Bastaría, en dicho supuesto, que la medida de requerimiento establezca a quién debe pagársele y por qué conceptos, siendo de cargo del empleador que desea subsanar la infracción detectada el cumplir con los términos legales, que le son exigibles haya o no fiscalización laboral.

- h. Resolución de Sala Plena núm. 14-2022-SUNAFIL/TFL, publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de diciembre de 2022: complementa al precedente anterior, al añadir en el contenido vinculante sobre medidas de requerimiento adoptadas por la inspección del trabajo al lapso otorgado para la subsanación del empleador. Así, a criterio de la instancia de revisión, el inspector actuante debe considerar la naturaleza de los incumplimientos detectados para determinar el tiempo requerido para la adopción de las medidas subsanatorias como el tiempo real en el que el administrado podría haber adoptado tales acciones. El parámetro ofrecido por el tribunal para esto segundo implica al tiempo transcurrido a través del cual el sujeto inspeccionado pudo conocer su situación de incumplimiento tras la práctica de fiscalizaciones previas o bien si en la supervisión correspondiente ya es posible la percepción de una situación material de incumplimiento.

En esta medida, al utilizar facultativamente a la medida de requerimiento, los inspectores de trabajo deben estimar un plazo factible para que el empleador pueda emprender las acciones rectificadorias necesarias. De esta forma, el precedente comentado invoca a que los inspectores determinen de forma específica

a criterios tales como los antecedentes del caso (si la materia ha sido ya conocida por el empleador, por ejemplo, porque haya sido determinada previamente en otras fiscalizaciones) o la gravedad de la infracción en específico (pudiendo pensarse aquí en supuestos de seguridad y salud en el trabajo u otros derechos en los que la situación amerite una respuesta célebre de parte del empleador).

- i. Resolución de Sala Plena núm. 8-2023-SUNAFIL/TFL, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2023: en complemento a otros tantos previamente aprobados (contenidos estos últimos en la Resolución de Sala Plena núm. 2-2021-SUNAFIL/TFL, publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de noviembre de 2021), se ha reconocido a la razonabilidad como límite para la medida de requerimiento. De esta forma, debe entenderse que el requerimiento es inapto para producir el resultado esperable (el desembolso del pago pendiente a favor del trabajador interesado) cuando la empresa se encuentra en situación de crisis económica, salvo que el inspector actuante pueda determinar lo contrario (considerando 14).

Este acuerdo plenario también aborda el caso de las medidas de requerimiento exigidas hacia las entidades públicas, con relación a los peligros inminentes contra la vida o seguridad de los trabajadores. Más allá de cualquier cuestión tramitológica argumentable, el precedente afirma que la adopción de las medidas necesarias para conjurar tales situaciones resulta exigible de forma inmediata.

- j. Resolución de Sala Plena núm. 2-2021-SUNAFIL/TFL (publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de noviembre de 2021): Ante una situación normativa de dudosa constitucionalidad, el Tribunal de Fiscalización Laboral se ha mantenido dentro del bloque de legalidad que le resulta vinculante. Por ello, determinando la aplicación más equilibrada de reglas que generan diferenciaciones no justificadas entre empleadores privados y el empleador estatal, se reconoce que los requerimientos efectuados a una entidad estatal deben determinar si es que la entidad requerida no tiene control decisivo sobre su propio presupuesto.

El ejemplo sería el de una entidad obligada a pagar los beneficios derivados de un laudo arbitral que resuelve el conflicto económico, pero se enfrenta a la desaprobación del Ministerio de Economía y Finanzas para ejecutar los cambios presupuestales necesarios para el desembolso.

- k. Resolución de Sala Plena núm. 12-2023-SUNAFIL/TFL (publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de setiembre de 2023): en esta resolución se elevó al rango de precedente de observancia obligatoria ciertas aclaraciones con respecto al régimen de reducción de sanción administrativa (aunque esto debiera fluir de la interpretación literal de las normas). A pesar de la fórmula disyuntiva evidente contenida en el artículo 17 del RLGIT, referida al descuento del 90% de la multa calculable, en la práctica se ha interpretado que la procedencia del citado depende de la concurrencia de dos requisitos reglamentarios. Así, el Tribunal de la SUNAFIL ha aclarado que cualquiera de estas dos posibilidades permite el descuento: (i) que el sujeto inspeccionado acredite la subsanación de las infracciones detectadas contra normas de trabajo, lo que puede ocurrir antes de la expedición del acta de infracción; o (ii) que no se hayan verificado infracciones contra la labor de la inspección del trabajo.

IV. CONCLUSIONES

El estudio realizado me permite proponer tres conclusiones que ponen en relieve los aspectos más importantes sobre los precedentes de observancia obligatoria aprobados por el Tribunal de Fiscalización Laboral referidos a la “labor inspectiva” (sic) durante los años de su funcionamiento:

1. Es necesario señalar que el concepto de precedente de observancia obligatoria es implícito al sistema de reparto de competencias administrativas laborales establecido en el Sistema de Inspección del Trabajo. Es más: la única función que justifica plenamente la conformación de una instancia de revisión técnicamente independiente es la emisión de criterios vinculantes, que abonen hacia la predictibilidad de la aplicación de normas de trabajo y de la fiscalización laboral por parte de los inspectores.

2. Estos precedentes administrativos se están aprobando al compás de los desafíos que atraviesa el referido sistema, impactando de forma indirecta en la esfera de derechos e intereses tutelables de los sujetos inspeccionados (y de forma más remota aún, en la de los trabajadores). Así, los criterios vinculantes aplicables a la actuación fiscalizadora de la SUNAFIL —cuya examinación y valoración requiere de enfoques ponderados— representan la afirmación de una serie de máximas.
3. En suma, los precedentes sobre la labor fiscalizadora de los inspectores de trabajo ponderan a los intereses públicos que persigue esta intervención administrativa con los límites implícitos que la discrecionalidad de la intervención estatal sobre las relaciones laborales. Esto arroja resultados diversos que pueden ir en favor del cumplimiento de la posición de las funciones encomendadas a la Administración del Trabajo dentro del encuadre constitucionalmente exigible: una intervención subsidiaria, garantista y que aspire a cumplir el papel que la Constitución laboral encomienda al Estado.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Arce, E. (2013). Derechos fundamentales en la relación de trabajo: metodología del juicio de ponderación en el Derecho Laboral. *Laborem* (13), 85-102.
- Arce, E. (2020). *El Sistema de Inspección del Trabajo*. Palestra Editores.
- Arrigo, G., Casale, G., Fasani, M. (2011). *A guide to selected labour inspection systems (with special reference to OSH)*. International Labour Organization.
- Bernabé, S. (2024). *Informe jurídico sobre la Resolución de Sala Plena No. 001-2024-SUNAFIL/TFL*. Trabajo de suficiencia profesional para optar por el título de abogado, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Bullard, A. (2005). Kelsen de cabeza: verdades y falacias sobre el control difuso de las normas por las autoridades administrativas. *Themis* (51), pp. 79-96.
- Cairampoma, A. (2014). “La regulación de los precedentes administrativos en el ordenamiento jurídico peruano”. *Derecho Pucp* (73), 483-504.
- Canale, D. y Tuzet, G. (2021). *La justificación de la decisión judicial*. Palestra Editores.
- Cano, T. (2013). La actividad inspectora. Diez, J. (coord.), *La presunción de veracidad de las actas de inspección*, pp. 223-239.
- Cassagne, J. C. (2019). *El principio de legalidad y el control de judicial de la discrecionalidad administrativa*. B. de F. de Ltda.

- Cazzetta, G. (2010). *Estado, juristas y trabajo. Itinerarios del Derecho del trabajo en el siglo XX*. Marcial Pons.
- Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (1997). *Administración del Trabajo*. Oficina Internacional del Trabajo.
- Esteve, J. (2024). *Lecciones de Derecho Administrativo* (11.^a edición). Marcial Pons.
- Fernández, V. (2016). La justicia de los precedentes. ¿Invasión a la independencia y autonomía del juzgador? *Revista Derecho (Valdivia)*, 29 (2), 9-33.
- <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502016000200001>
- Guerrero, O. (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica.
- Hamblin, C. (2018). *Falacias*. Palestra Editores.
- Huapaya, R. (2019). Reflexiones para el tránsito de una Administración electrónica hacia una Administración digital en el ordenamiento público peruano. Zegarra, D. (coord.), *La proyección del Derecho Administrativo Peruano. Estudios por el centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP* (pp. 43-105). Palestra Editores.
- Husband, J. (1982). *Introducción a la administración del trabajo*. Oficina Internacional del Trabajo.
- International Organization of Employers (2011). *An International Organization of Employers to current policy and practice. Labour administration and labour inspection*. Geneva.
- Izquierdo, M. (2019). Fiscalización, supervisión e inspección administrativa: aproximación conceptual crítica y caracteres generales en el Derecho Peruano. Zegarra, D. (coord.), *La proyección del Derecho Administrativo Peruano. Estudios por el centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP* (pp. 387-418). Palestra Editores.
- Landa, C. (2016). La constitucionalización del Derecho Administrativo. *Themis* (69), 199-217.
- Maraví, M. (2011). Avances a los diez años de vigencia del Procedimiento Administrativo General. *Derecho PUCP* (67), 109-123.
- Mendoza, L. (2023). Fundamentos y límites de la inspección del trabajo en las resoluciones del Tribunal de Fiscalización Laboral (2021-2023). Estudio Preliminar. *Cuadernos de Jurisprudencia* (2). Palestra Editores.
- Morón, J. (2003). El vicio de la derogación singular de las normas reglamentarias. *Ius et veritas* (26), pp. 86-98.
- Morón, J. (2019a). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Tomo II. Gaceta Jurídica.

- Morón, J. (2019b). Las notificaciones telemáticas en el procedimiento administrativo: una visión desde la perspectiva del ciudadano. Zegarra, D. (coord.), *La proyección del Derecho Administrativo Peruano. Estudios por el centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP* (pp. 107-135). Palestra Editores.
- Nogueira, H. (1985). El estado unitario, los procesos de descentralización regional y el estado federal. *Eure: revista latinoamericana de estudios urbano regionales* 12(34), 135-143.
- Rebollo, M. (2013). La actividad inspectora. Diez, J. (coord.), *Función inspectora*, pp. 55-116.
- Sanguineti, W. (2008). La reconstrucción jurisprudencial del Derecho del Trabajo en la experiencia del Tribunal Constitucional peruano. *Derecho & Sociedad* (30), 75-83.
- Taruffo, M. (2016). Consideraciones sobre el Precedente. *Ius et veritas* (53), pp. 330-343.
- Taruffo, M. (2011). *La prueba de los hechos*. Editorial Trotta.
- Wunder, D. (2022). El control de convencionalidad ejercido por la Administración pública: una mirada interamericana. En Von Bogdandy, A., Morales, M., Sánchez, Z. y Covilla, J. (coords.), *La interamericanización del Derecho Administrativo en América Latina. Hacia un Ius Commune* (pp. 485-513). Max Planck Institute, UNAM e Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7268/1.pdf>

Listado de referencias jurisprudenciales citadas¹²

- Dirección General de Trabajo (2012). Resolución Directoral General núm. 11-2012/MTPE/2/14, considerando 16. Diario oficial El Peruano, 8 de octubre de 2021.
- Tribunal Constitucional del Perú (2006). Resolución aclaratoria del expediente 3741-2004-AA/TC.
- Tribunal Constitucional del Perú (2014). Sentencia del expediente 4293-2012-PA/TC.
- Tribunal Constitucional (2012). Sentencia del Tribunal Constitucional, exp. 2698-2012-AA/TC, del 12 de octubre de 2012, fundamentos jurídicos 17-25.
- Tribunal Constitucional (2016). Sentencia del Tribunal Constitucional, exp. 2135-2012-PA/TC, del 26 de enero de 2016, fundamentos jurídicos 24-28 del voto dirimente del magistrado Espinosa-Saldaña.
- Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud (2021). Acuerdo adoptado en sesión de Sala Plena núm. 11-2021, considerando 16. Diario oficial El Peruano, 8 de octubre de 2021.

12 Excluimos de este listado a las resoluciones del Tribunal de Fiscalización Laboral que se han tratado como materia de análisis en la línea de discurso de este trabajo.

Listado de notas de prensa referidas

Puntriano, C. (2024, 18 de enero). “El tribunal de Sunatil y la predictibilidad”. *Gestión*, 11.

Toyama (2023, 15 de junio). “Tribunal Laboral hoy tiene una tendencia por fortalecer posición de sindicatos”. <https://gestion.pe/gestion-tv/gestion-a-la-n/jorge-toyama-tribunal-de-fiscalizacion-laboral-tiene-una-tendencia-mas-a-fortalecer-posicion-de-sindicatos-sunafil-gestion-a-la-n-laboral-noticia/>

Vinatea & Toyama (s.f.). *Tribunal de Sunafil y la urgente predictibilidad*. <https://vinatoyama.com/tribunal-de-sunafil-y-la-urgente-predictibilidad/>