

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ
Escuela de Posgrado**



Inspección de trabajo vs. la jurisdicción laboral:
Casos de hostilidad laboral

Tesis para obtener el grado académico de Maestra en Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social que presenta:

ERIKA CIRA CHINCHAY VALERIO

Asesor:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Lima, 2025

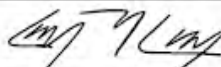
Informe de Similitud

Yo, Luis Erwin Mendoza Legoas docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor de la tesis "Inspección de trabajo vs. la jurisdicción laboral: Casos de hostilidad laboral", de la autora Erika Cira Chinchay Valerio, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 23% Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 22/07/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

22 de julio de 2025

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Luis Erwin Mendoza Legoas</u>	
DNI: 42436623	Firma 
ORCID: 0000-0002-6247-8400	



DEDICATORIA

A mis padres, Teodoro y Esperanza, por estar siempre, sin condiciones ni pausas. A mis hermanos y a mi tío Jaime, por acompañarme con cariño y constancia en cada etapa. Sus palabras, gestos y silencios me han dado aliento cuando más lo he necesitado.

A Yordan, por tu apoyo y cariño. A Jagger Boss, cuya leal compañía convierte cualquier día en uno más liviano y feliz.

Erika Chinchay



RESUMEN

Este trabajo tiene como objeto demostrar que no existe interferencia de competencias entre la jurisdicción laboral y la actuación de la inspección del trabajo (en adelante IT), para lo cual se han empleado métodos de análisis doctrinario, jurisprudencial y casuístico. Asimismo se desarrolla la importancia de la comprensión, tanto a nivel jurisdiccional y administrativo, de los alcances de las competencias de la inspección de trabajo a cargo de SUNAFIL desde la interpretación de las normas internacionales contenidas en los C81, 190 y 111 de la OIT, que incumben y fijan la génesis de la actividad fiscalizadora en materia de relaciones de trabajo, específicamente, con relación al análisis de aquellos comportamientos ejercidos por el empleador hacia el trabajador que pueden ser calificados de hostiles, a fin de proporcionar los fundamentos teóricos y pragmáticos que ayuden a la eficacia normativa sociolaboral y de la seguridad y salud en el trabajo.

Además, se incorpora data estadística sobre la intervención de IT a cargo de SUNAFIL, estableciendo el impacto de sus actuaciones en las relaciones de trabajo. Determinándose que si bien la IT mediante su intervención no resuelve conflictos ni emite pronunciamientos con efectos de cosa juzgada, característica que lo distingue de la justicia laboral; no obstante, su finalidad se orienta en la supervisión y cumplimiento de las normas laborales actuando que busca prevenir, corregir y, de corresponder, sancionar infracciones, sin sustituir la función jurisdiccional. Así, los resultados obtenidos evidencian la coexistencia de ambas instancias como modelos de protección de los derechos laborales fundamentales, entre otros, donde la fiscalización administrativa y la justicia laboral cumplen roles diferenciados, pero que a su vez se complementan. La conclusión principal es que no hay duplicidad ni interferencia de competencias.

Este estudio contribuye a esclarecer las competencias de la SUNAFIL y del Poder Judicial, mediante la mirada del corpus iuris internacional para dar contenido a la protección y tutela de los derechos protegidos y reconocidos como fundamentales laborales.

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Número de Órdenes de inspección (Memorándum N° 619-2024-SUNAFIL/DINI)	19
Tabla 2: Número de Operativos ((Memorándum N° 619-2024-SUNAFIL/DINI)	19
Tabla 3: Informe Anual de la IT, 2023	21
Tabla 4: Informe N°465-2024-SUNAFIL/DINI, 2024, párrafo 3.10.6	25
Tabla 5: Cartas inductivas enviadas a empleadores del 2022 al 2023	27
Tabla 6: Resoluciones emitidas por el TFL en 2021 con relación al numeral 25.14 del art. 25 del RLGIT	28
Tabla 7: Resoluciones emitidas por el TFL en 2022 con relación al numeral 25.14 del art. 25 del RLGIT	29
Tabla 8: Resoluciones emitidas por el TFL en 2023 con relación al numeral 25.14 del art. 25 del RLGIT	30
Tabla 9: Resoluciones emitidas por el TFL en 2024 con relación al numeral 25.14 del art. 25 del RLGIT	31
Tabla 10: Caso de la lucha contra el trabajo infantil	79
Tabla 11: Informe Anual de la Inspección de Trabajo-2023, operativos conjuntos de fiscalización 2021-2023	80

ABREVIATURAS

PJ	: Poder Judicial
IT	: Inspección de Trabajo
OIT	: Organización Internacional del Trabajo
CEACR	: Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT
AT	: Administración de Trabajo
CPE	: Constitución Política del Estado
LPCL	: Ley de Productividad de Competitividad Laboral
TFL	: Tribunal de Fiscalización Laboral
NLPT	: Nueva Ley Procesal del Trabajo
SUNAFIL	: Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
SST	: Seguridad y Salud en el Trabajo
CDH	: Comisión de Derechos Humanos
PIDCP	: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
MTPE	: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
CADH	: Convención Americana de Derechos Humanos
DINI	: Dirección de Inteligencia Inspectiva
PAS	: Procedimiento Administrativo Sancionador
SSSCS	: Segunda Sala Suprema Constitucional y Social
SUNAT	: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
SUTRAN	: Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías
FPEDTP	: Fiscalía Provincial Especializada en Delitos de Trata de Personas del Ministerio Público
INDECOPI	: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual

ÍNDICE

RESUMEN	1
ÍNDICE DE TABLAS	2
ABREVIATURAS.....	3
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I: CONTROVERSIAS SOBRE LA ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN LABORAL.....	8
1.1. La función administrativa como intervención en las relaciones laborales.....	9
1.2. La Inspección de Trabajo como manifestación de Intervención del poder público	12
1.3. La jurisdicción ejercida por del Poder Judicial	32
CAPÍTULO II: DESENCUENTROS y ENCUENTROS ENTRE LA JURISDICCIÓN LABORAL CON LA INSPECCIÓN DE TRABAJO	35
2.1. El Poder directriz y los actos de hostilidad	36
2.2. Principales pronunciamientos del Poder Judicial sobre las competencias administrativas y jurisdiccionales.....	42
2.3. Ausencias de supuestos de antinomia en los casos de hostilidad laboral: Contexto y justificaciones.....	50
CAPÍTULO III: HACIA UNA INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1 y 2 DE LA NLPT A LA LUZ DE LOS CONVENIOS NROS. 81, 111 y 190 DE LA OIT	60
3.1. Constitucionalidad de la competencia inspección de trabajo en casos de hostilidad laboral	61
3.2. ¿Por qué no estamos frente a una interferencia indebida de la administración en los casos de hostilidad laboral?.....	72
3.3. Los Convenios Internacionales como parámetro de interpretación	89
CONCLUSIONES	98
BIBLIOGRAFÍA	101

INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación aborda una problemática con relación a las competencias excluyentes o concurrentes de la Inspección del Trabajo con las del Poder Judicial para conocer casos sobre incumplimientos laborales, específicamente, en los supuestos de actos de hostilidad laboral. Ello en tanto que múltiples resoluciones jurisdiccionales han referido que la competencia para fiscalizar el poder de dirección desplegado por el empleador durante la relación de trabajo y, como consecuencia, determinar una responsabilidad administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de la Ley General de Inspección del trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, es exclusiva del órgano judicial y no resulta competencia de la función administrativa laboral.

Si bien, en la actualidad existe un consenso sobre la importancia de la Inspección de Trabajo a cargo de SUNAFIL en la prevención y aseguramiento del cumplimiento de las normas sociolaborales y de la seguridad y salud en el trabajo, así como el papel que desempeña el Poder Judicial en la resolución de conflictos inter partes, lo cual evidencia que ambos cumplen un rol importante para la búsqueda y fortalecimiento de la paz social y el estado democrático. Sin embargo, las Salas Laborales vienen emitiendo fallos en los que interpretan de forma restringida las competencias de la inspección sosteniendo que no existe norma expresa que le otorgue competencias para el análisis de la emisión de medidas disciplinarias distintas al despido, calificadas como actos de hostilidad. Sosteniendo, además, que estas son de atribución exclusiva de la judicatura y no de un órgano administrativo.

Es decir, el sustento de la judicatura reside en que la inspección tiene una competencia reducida en el marco de sus actuaciones de fiscalización sobre las normas sociolaborales, pues, se encontraría impedida, entre otros, de realizar actos de verificación sobre el ejercicio de la potestad sancionadora del empleador y, en consecuencia, no podría determinar su responsabilidad administrativa o la configuración de alguna infracción al ordenamiento sociolaboral. Ello por cuanto dicha competencia correspondería de forma exclusiva a los órganos jurisdiccionales laborales.

Lo expuesto hasta aquí, permite advertir que existe una problemática referida a una postura del órgano jurisdiccional que asume que la inspección de trabajo tiene una competencia reducida, existiendo fueros exentos de su competencia como el ejercicio de la potestad disciplinaria del empleador en contra de sus subordinados; mientras que, el Tribunal de Fiscalización Laboral – en adelante TFL-, que constituye el máximo órgano administrativo encargado de resolver en última instancia las controversias en materia de inspección laboral sobre infracciones muy graves, asume en sus múltiples resoluciones que la inspección tiene competencia para conocer sobre dichos supuestos, tal es así que dentro del Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo- en adelante RLGIT- existe un tipo infractor específico para catalogar tales comportamientos que exceden el ejercicio regular del poder directriz del empleador y que configuran un acto hostil.

En dicho escenario surge la siguiente pregunta ¿La intervención de la inspección del trabajo mediante la fiscalización del ejercicio del poder de dirección del empleador cuando afectan derechos fundamentales es legítima o ésta vulnera el ámbito jurisdiccional del Poder Judicial? A efecto de resolver tal interrogante, el presente trabajo ha sido dividido en tres capítulos. En el primero se abordarán las bases teóricas, con relación a la naturaleza y génesis de la actuación administrativa sancionadora laboral y en contra cara, el fuero laboral. Asimismo, se desarrollará un análisis sobre la estadística de la actuación de la fiscalización del trabajo como promotor y garante del cumplimiento de las normas sociolaborales con especial énfasis en los derechos fundamentales referidos, entre otros, a las condiciones seguras de trabajo. Esto con el objeto de determinar los alcances de las competencias y el rol de la inspección en la fiscalización de los derechos fundamentales laborales, específicamente, a las condiciones seguras en el centro de trabajo.

En el capítulo dos se abordan los límites constitucionales del poder directriz del empleador en una relación de trabajo. Asimismo, se realiza un recuento y análisis crítico de las resoluciones emitidas por el Poder Judicial en relación con el problema previamente planteado, así como de las decisiones emitidas por el TFL, incluyendo sus precedentes administrativos de observancia obligatoria en materia de hostilidad laboral, que resultan vinculantes para el sistema de inspección del trabajo. Además, se desarrolla la ausencia de supuestos de antinomia en las competencias ejercidas por la administración laboral. Todo ello, con el objeto de determinar si la tutela de los derechos fundamentales laborales,

específicamente, el derecho a condiciones seguras en el centro de trabajo y la protección frente al hostigamiento laboral— constituye una función exclusiva del Poder Judicial, como sostienen diversas Salas Superiores.

Finalmente, en el capítulo tres, se desarrollará una interpretación del artículo 2 de la Nueva Ley Procesal del Trabajo a la luz del Convenio N° 81 de la OIT; siendo que, de la lectura y análisis de lo dispuesto por dicho dispositivo normativo como de o prescrito en la LGIT y su reglamento, no se advierte que el legislador haya limitado las competencias de la inspección del trabajo para conocer y calificar la conducta del empleador en el ejercicio de su poder disciplinario. Por lo contrario, el RLGIT en su numeral 25.14 del artículo 25 establece como tipo infractor el acto de hostilidad laboral, lo que permite determinar que la inspección de trabajo tiene facultades de origen legal para la imposición de una sanción por hostigamiento laboral.

Reconociendo la necesidad de contar con un sistema de Inspección de Trabajo fortalecido y no debilitado por el propio poder público ejercido por el Poder Judicial, más aún cuando al referirnos a derechos laborales nos referimos a una serie de abanicos de derechos que requieren una vigilancia de su cumplimiento y de corresponder, y que cesen los comportamientos ejercidos con el objeto de lesionarlos. Así, el objeto de la competencia de la inspección de trabajo a partir de la LGIT comprende la pluralidad de derechos laborales, entre los cuales se encuentran derechos humanos como la prohibición a la no discriminación laboral ni al acoso sexual, ni a la hostilidad laboral, pues, estos importan una afectación a la dignidad misma del ser humano, pilar del Estado, tal es así que se encuentra en el artículo 1 de nuestra Constitución.

Por ello, desde una interpretación sistemática, de acuerdo con lo dispuesto en la LGIT y su reglamento, así como del Convenio N° 81 de la OIT, la inspección de trabajo tiene una competencia general y especializada no solo en materia de relaciones laborales, sino también en materia de seguridad y salud en el trabajo; afirmar lo contrario implica una afectación a los fundamentos del artículo 2 del Convenio N° 81 de la OIT. Lo cual, permite apreciar que no existiría avocamiento indebido de la inspección de trabajo a cargo de la SUNAFIL al fiscalizar el poder de dirección del empleador durante una relación de trabajo.

CAPÍTULO I: CONTROVERSIAS SOBRE LA ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN LABORAL

En este capítulo se abordarán los fundamentos constitucionales y los principios del derecho internacional que sustentan la intervención administrativa en la esfera del derecho laboral mediante la inspección de trabajo, para lo cual se desarrolla los criterios teóricos de la función administrativa ejercida por el poder ejecutivo (Estado) y que se manifiesta, entre otros, mediante la acción punitiva administrativa, específicamente, en la búsqueda de resguardo y observancia de los derechos de trabajo reconocidos en nuestro derecho interno, así como, en los diversos tratados en materia de derechos humanos y en los Convenios celebrados y ratificados con la OIT.

Lo expuesto, permitirá apreciar por un lado que la potestad sancionadora en materia de trabajo se sustenta en su función administrativa como garante y protector de los derechos de sus ciudadanos. Por otro lado, se identifica que el Poder Judicial- en adelante PJ- es el llamado para resolver los conflictos laborales mediante el ejercicio de la función jurisdiccional, con lo cual tutela, entre otros, los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, dado que recae en el Estado el deber de garantizar, proteger y promover el respeto de dichos derechos, la tutela judicial no es el único mecanismo para su protección y resguardo, como se desarrollará en las siguientes líneas.

En primer lugar, se abordarán los fundamentos constitucionales y convencionales de la función administrativa del Estado a través de la fiscalización laboral. En segundo lugar, se aborda a la inspección del trabajo- en adelante IT-, así como su rol y materias competenciales que le confiere la norma convencional y su relación con la vigencia de los derechos fundamentales laborales. En tercer lugar, examinará los criterios teóricos del llamado primer mecanismo de tutela, esto es, el Poder Judicial, desarrollándose su rol y competencias, específicamente, en materia de derechos fundamentales del trabajo. A efectos de determinar la naturaleza y trascendencia de cada uno de estos y delimitar sus competencias.

1.1. La función administrativa como intervención en las relaciones laborales

La intervención del Estado en aspectos como el derecho de trabajo, tiene como fuente el rol que desempeña la función del Poder Ejecutivo dentro del esquema de división de poderes, cosmovisión recogida de la teoría de Montesquieu, la cual reseña que todo Estado se encuentra dividido en Legislativo, Judicial y Ejecutivo. Al primero le compete, fundamentalmente, la emisión de leyes, así como el control del Poder Ejecutivo; mientras que el segundo encabeza el rol de la administración de justicia, debiendo dilucidar, fundamentalmente, conflictos con relevancia jurídica, puestos a su conocimiento y, el tercero se encarga, entre otros, el diseño y gestión de las políticas públicas con el fin de garantizar el bienestar económico, social; además, de ejecutar las leyes dictadas por el legislativo y dirigir la administración pública.

Los artículos 38 y 51 de la Constitución Política de 1993, consagran que nuestro modelo de Estado reconoce que la norma constitucional es la vértebra del mismo, es decir, tiene por característica, esencialmente, que las acciones de este se rigen bajo el manto de una norma fundamental- constitución política- y que la ley debe guardar sintonía con sus mandatos. Landa (2016) afirma que arribar a este modelo no fue sencillo, dado que, involucró un desarrollo progresivo, pues, se debió superar el principio de supremacía legal, ya que, esta representaba la voluntad de la plebe, como respuesta al absolutismo poder que ejercía el monarca, lo cual se gestó en las revoluciones de Europa.

En efecto, como consecuencia de los movimientos y demandas obreras y sociales, a lo largo del siglo XIX e inicios del siglo XX en Europa, se evidencia la necesidad de repensar el modelo de Estado vigente hasta entonces. Esto se profundiza después de las guerras mundiales y la consolidación del Estado social de derecho a mediados del siglo XX lo que llevó a la reestructura del modelo estatal, sometida, esta vez, a la constitución (supremacía constitucional).

Así, con la consolidación del Estado Constitucional de Derecho, ningún poder público se sitúa por encima del orden jurídico, pues, se somete a los fundamentos y mandatos contenidos en la carta fundamental, al igual que los ciudadanos. Así lo ha reconocido expresamente el Tribunal Constitucional del Perú en el fundamento 156 de la sentencia contenida en el Expediente N.º 050-2004-PI/TC, al señalar que, entre otros, la

Administración Pública —en todos sus niveles y formas— debe actuar conforme a lo establecido en la Carta Magna, lo cual implica que cada órgano administrativo, persona jurídica o natural, y el Estado en su conjunto, se encuentren sometidos al principio de supremacía constitucional.

Por lo antes expuesto, tanto las personas jurídicas o naturales como todos los poderes que conforman el Estado deben obediencia a la norma constitucional. García (2010, pág. 162-164) refiere que este paradigma configura el parámetro de validez para el marco jurídico que regula al Estado y particulares.

En esa línea del razonamiento, el Estado, por medio del Poder Ejecutivo, asume una función esencial que, a su vez, justifica su existencia, esto es, la protección, salvaguarda y promoción del interés público. Para alcanzar dicho fin realiza una serie de acciones políticas y actuaciones públicas, entre otros, la función administrativa que como la distingue Guzmán, esta “opera en el ámbito de las labores cotidianas de interés general (...)” (2008, p. 288), enfatizando que contrario a la labor que ejecuta el legislador, las acciones que se desempeñan como despliegue de esta, bien puede ser dirigida a particulares o a un órgano del Estado. Actuaciones que, además, bien pueden ser materia de revisión por parte del PJ en caso sea sometido a su control, mediante el proceso denominado: contencioso administrativo. Claro ejemplo de lo acabado de manifestar por dicho autor, se aprecian en los pronunciamientos de la judicatura respecto de las actuaciones de la IT, mediante las cuales la administración pública determinó responsabilidad administrativa y cuyos sujetos inspeccionados han interpuesto una acción judicial en contra de la administración, a efectos que el PJ dilucide dichos casos.

Por su parte, Huerta (2016) reconoce que es necesaria la intervención estatal para garantizar el orden social y económico cuando se evidencia una nula o deficiente iniciativa privada para generar y contribuir en el desarrollo económico que satisfaga la necesidad pública; por lo que, se requiere y hasta exige la intervención del ejecutivo en el ámbito económico reafirmando así, su poder político; ya que constituye su fin, esto es, la ordenación y garantía del interés social, del equilibrio económico-social y de los derechos reconocidos en la norma fundamental. Sin embargo, ello no puede ser confundido como “intervencionismo” que involucra un actuar intensivo del Estado en la emisión de políticas

que buscan regular y controlar no solo el aspecto económico, entre otros, como, por ejemplo, la nacionalización de empresas.

En ese sentido, cuando se afirma que la función administrativa tiene como piedra angular la satisfacción y tutela del interés general, es decir, el de la colectividad, pone en evidencia que las actuaciones del poder público se guían por un derecho propio, este es, el Derecho Administrativo. Que se ha gestado como autónomo, pues, por medio de la intervención estatal, entre otros, satisfacer el interés público- núcleo duro del llamado derecho administrativo. Así, por ejemplo, por medio de la inspección – fiscalización- el poder público busca garantizar la observancia y cumplimiento de las normas de orden público en materia sociolaboral y, de seguridad y salud en el trabajo.

Entonces, el Derecho Administrativo y sus procedimientos, se fundan en el deber-ser del Estado y, se materializa a través de los actos administrativos. Los cuales tienen como premisa la tutela de los intereses generales. Situación que se expresa en el artículo III del Título Preliminar de la LPAG, cuando prescribe la actuación del poder público debe dirigirse en la protección del interés colectivo (general).

Sobre el interés general, autores como Danos (2018, 93-96) sostienen que un acto administrativo puede parecer válido en cuanto a forma, pero si en su contenido persigue un fin distinto al interés público, se encontraría incurso en una causal de nulidad contenido en el numeral 2 del artículo 10 de la LPAG. Lo expuesto refuerza la teoría de la supremacía de los derechos fundamentales de las personas consagrada en la Constitución y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos son determinantes a la hora de fijar una comprensión sobre la relación de los intereses públicos y el interés privado o particular.

El deber de garantizar intereses generales se propone trasladarlo al ámbito del presente estudio, esto es, hacia la hostilidad laboral vista por la inspección de trabajo y que incumbe, como se desarrollará más adelante, la protección de derechos fundamentales laborales y, por tanto, humanos, referidos a la dignidad, no discriminación e igualdad en el ámbito laboral. Sobre la protección de tales derechos Mac-Gregor y Pelayo (2012) refieren que, tratándose de derechos humanos, el deber/hacer del estado no puede reducirse a evitar su violación, sino que debe realizar todas las acciones que

sean necesarias para habilitar que sus ciudadanos puedan ejercer y gozar libremente de estos (p.154-155).

En el Derecho Administrativo la función administrativa constituye un medio esencial para que el Estado cumpla su deber de garantizar el respeto de los derechos fundamentales de trabajo. Esta intervención responde a principios de protección de dichos derechos pilares que constituyen pisos mínimos a resguardar por el estado peruano. Así, el MTPE y la SUNAFIL, específicamente, para el objeto de estudio este último desempeña un rol clave para asegurar el cumplimiento de tales derechos, a efectos que el comportamiento de los administrados (sujetos susceptibles de ser inspeccionados por la IT- empleadores) se alineen a su observancia.

1.2. La Inspección de Trabajo como manifestación de Intervención del poder público

La intervención pública no debe ser vetada mediante un juicio *a priori*, más aún, en las relaciones de trabajo, porque como se desarrolló en el subcapítulo 1.1. esta acción del poder público en las relaciones de trabajo se sustenta en la participación del Estado como garante y guardián del respeto de los derechos fundamentales de trabajo. En el Expediente N° 008-2003-AI/TC, se reafirma que el modelo de mercado que se encuentra en nuestra constitución es una economía social de mercado en la que coexisten la libre iniciativa privada, pero, también, la intervención estatal como orientadora y reguladora. De allí que el poder público tiene la obligación de actuar (intervenir) cuando la acción privada es insuficiente o debe corregir desequilibrios del mercado, esto es, el llamado principio de subsidiaridad, siempre justificada por un alto interés general (interés público). En dicha sentencia se resalta que esta intervención no debe limitar la libre iniciativa privada, sino garantizar su expansión y el respeto de los derechos esenciales de la persona humana.

Postulo así que la intervención del Estado se concretiza, con la implementación en el caso peruano en materia de relaciones laborales, de la SUNAFIL, pues, para su configuración se requirió de la intervención del aparato Estatal, su fomento de medidas que consigan desalentar el ejercicio de prácticas sea omisivas o activas que vulneran los derechos fundamentales que se reconocen en nuestro ordenamiento.

Siguiendo a Boltiana (2016) la positivización del Derecho de Trabajo tiene sus bases en la intervención del estado, quien debe tutelar y resguardar a sus ciudadanos; precisa, además, que esta intervención no reside exclusivamente en un Estado central, entiéndase, ejecutivo, sino, también, recae en los otros poderes, a quienes le compete el resguardo del carácter social como laboral de la sociedad. Partiendo de lo expuesto, diríamos que dicha intervención no solo es un asunto del Ejecutivo, sino que también se irradia, entre otros, al Poder Judicial. Al respecto, Mendoza refiere que en el marco de los procesos cautelares el Juez tiene una dinámica de intervención que puede adoptar diversos niveles de intensidad (2013, p. 209-218).

No obstante, sobre las actuaciones del juez y en especial, del juez laboral, ello será profundizado más adelante en el subcapítulo 1.3, pero resulta interesante apreciar desde aquí que cuando refiero a intervención estatal no debe presumirse que es a una actuación exclusiva o única del Ejecutivo, pues, también ocurre en el ámbito jurisdiccional. Esta intervención estatal, considero se justifica, también, porque su artículo 23 dispone que constituye una prioridad para el poder público la atención en las diversas modalidades que las relaciones laborales presenten; además de promover su ejercicio. Y lo dispuesto en el artículo 59 de la misma norma pilar del Estado, precisa que éste debe estimular y garantizar, entre otros, la libertad de trabajo

Entonces la intervención del Estado en las relaciones de trabajo no solo tiene fundamentos teóricos sustentados en la necesidad de atender el interés social, pues en su calidad de poder público tiene el deber de garantizar los derechos fundamentales, conforme a las normas positivizadas en nuestra carta fundamental y en los convenios internacionales. Tratándose del objeto del presente trabajo, en materia de relaciones laborales de los trabajadores, señalamos como ejemplos, la libertad sindical, la prohibición referida a que ninguna relación de trabajo deba transgredir la dignidad del trabajador, así como la prohibición del trabajo forzoso, entre otros.

Además, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 2, se encuentra el principio referido a la igualdad y no discriminación, en el artículo 22 el derecho al trabajo como base social, la libertad de trabajo en el último párrafo del artículo 23, la igualdad de oportunidades e irrenunciabilidad de derechos en el, 26; la protección “adecuada” frente al despido en el

artículo 27, la libertad sindical en el artículo 28, debiendo el Estado promover y garantizar su resguardo y respeto.

Estas disposiciones constitucionales evidencian que el trabajo y el derecho a éste exigen un Estado activo, comprometido con su fomento, protección y garantía. Para ello, la intervención Estatal, en el derecho del trabajo, permite determinar y verificar que la asimetría existente en toda relación laboral (entre subordinado y empleador) no se traduzca en un desconocimiento o limitación en el ejercicio de los derechos fundamentales laborales o de su dignidad.

Por, ello Ciudad sostiene que no resulta suficiente las normas sustantivas emitidas por el legislativo o ejecutivo para que los derechos fundamentales de trabajo y de la SST se cumplan, sino que se requiere de normas procesales administrativas, al igual de judiciales (2024, p.20), como se abordará en el ítem 1.3, requiriéndose que el Estado intervenga para cumplir con uno de sus fines, satisfacer el interés general.

Y es que la intervención pública no debe suponer mediante un juicio a priori que se trate de un ejercicio negativo o contrario al ordenamiento legal, sino la pretensión de que pretende que a través de este se cumpla con los fines y el objeto de las funciones del Ejecutivo, siendo en el ámbito de los derechos laborales, garantizar lo dispuesto en la norma constitucional y en las normas legales vigentes que contengan derechos mínimos reconocidos en el derecho interno peruano. Siguiendo a Mendoza, desde una mirada a partir de los Convenios de la OIT se requiere que la Administración del Trabajo realice ciertas actuaciones, para “fomentar, garantizar o proteger ciertos derechos o a través de la omisión de la comisión de acciones que pudiesen afectar tales derechos” (2019, pág. 106). Por lo que, resulta exigible a un Estado que no sea un espectador de lo que acontece dentro de su territorio ante afectaciones, como el objeto de estudio, de los incumplimientos sociolaborales.

Cabe recordar que dentro del principio noveno del artículo 427 de la sección II del Anexo del Tratado de Versalles de 1919, cada Estado se comprometió a establecer un sistema de inspección para asegurar el cumplimiento de las normas laborales, es decir, que estas sean garantizadas, específicamente en su ítem 9. “Cada Estado deberá organizar un servicio de inspección en el que haya mujeres, con el fin de asegurar la

aplicación de las leyes y reglamentos de protección de los obreros. (...)”-énfasis agregado-. Lo cual se correlaciona con el C81, ratificado por el Perú en 1960 y, se acentúa con la suscripción del TLC suscrito con USA en cuyo Anexo 17.6, artículo 2, inciso d), estableció como prioridad la mejora de la aplicación y cumplimiento de la legislación laboral. Además, la observancia de dicho Convenio no solo debe observar, sino que debe garantizar su cumplimiento y resguardo en virtud de lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

El recuento de las normas que conforman el corpus iuris internacional, permiten advertir el deber del Estado desde el Ejecutivo a tomar acciones referidas a una intervención en materia laboral, ello en observancia de lo dispuesto en el artículo 55 de la Constitución que dispone que todo tratado internacional es de aplicación automática. Por tanto, la IT tiene, entonces, una función ecuménica, pues, constituye una de las líneas de trabajo más importantes de la OIT en cuanto a convenios de gobernanza, entonces, inspeccionar (verificar) el cumplimiento de las normas laborales y de la seguridad y salud en el trabajo constituye de gran relevancia jurídica para todo el sistema de relaciones laborales, tanto nacional como en el marco global. Y es que el nivel de cumplimiento a nivel estatal se juega la eficacia global de relaciones laborales, por ello, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT -en adelante CEARC precisa que la inspección “(...) es fundamental para promover y hacer cumplir condiciones de trabajo decentes y el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo” (2020, pág. 521).

Las bases doctrinales sobre la intervención estatal en el ámbito de las relaciones de trabajo por medio de la inspección explica la naturaleza jurídica de la inspección laboral, por un lado, su origen encuentra basamento en la constitución a través del deber del Estado de garantizar y proteger la dignidad del trabajador y la libertad de trabajo, entre otros derechos fundamentales, los cuales constituyen un deber positivo y negativo por parte del Estado, conforme a las al CDH en la Observación General N° 31, y por otro, dicho origen se atribuye, también, a la existencia de un tratado internacional, este es, el C81 que impone la carga, en el caso peruano, no solo de implementar un sistema de inspección en materia de trabajo, sino de dotarla de eficiencia y garantizar sus objetivos.

Se puede observar que el C81 establece que los Estados en su derecho interno prescribirán sanciones adecuadas en caso de advertirse violaciones a las normas laborales y/o sancionar cuando se obstruyan las funciones de la IT; para el caso peruano esto se ha efectuado por medio de la LGIT y su reglamento. Esta acción punitiva no es la única manifestación de la inspección, pues, conforme a la LGIT y su reglamento, la IT también está a cargo de brindar información técnica y asesorar a trabajadores como empleadores de los derechos y obligaciones laborales que se deben respetar y garantizar; ello de conformidad, también, con lo dispuesto en el artículo 3 de la norma convencional bajo examen.

Por lo expuesto, coincido con lo expresado por Arce (2020) cuando sostiene que la inspección de trabajo integra un bloque de constitucionalidad que sirve como mecanismo para garantizar y efectivizar la tutela de los derechos, específicamente, estando al objeto del presente trabajo, en materia de derechos de trabajo. Este rango constitucional no se funda únicamente en el artículo 55 de la norma fundamental sino, también, en la tesis integracionista de los derechos humanos que se desarrolla en el capítulo III, sin perjuicio de lo cual, indicamos que este contempla que los tratados internacionales se erigen como norma supra legal, pues, de acuerdo con el derecho de los tratados ninguna norma interna, esto es, de rango legal *prima facie* puede desconocer o modificar un tratado internacional, de allí que no resulta susceptible concebir que un tratado internacional como el C81 tenga igual rango que una norma de rango de ley.

Lo acabado de reseñar es de vital importancia porque permite encontrar una solución pacífica y razonada sobre los alcances de dicho convenio internacional y, con ello los alcances de las competencias de la IT en el caso peruano. Por su parte, De Lama (2021) refiere que la inspección del trabajo, en el caso peruano, tiene un fundamento del más alto rango, este es, el convencional a través de lo dispuesto en el Convenio 81; sin embargo, añadiría, además, al Tratado de Versalles y al Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados tal como se abordará en el subcapítulo 3.3 del presente trabajo.

Ciudad (2008) afirma que la inspección del trabajo es una herramienta fundamental para que los derechos laborales mantengan vigencia y se pueda concretar el derecho a condiciones laborales decentes. A partir de esta afirmación, considero, desde un análisis a *contrario sensu*, que aquel Estado que no cuente con un sistema de trabajo formal e

institucionalmente constituido, es altamente probable que no consiga el respeto y resguardo de los derechos laborales de sus ciudadanos, menos aún, la consolidación del trabajo decente.

A. Intervención de la IT en la vigilancia y prevención de los derechos laborales

Fernando García Posadas afirma que la IT en el caso peruano se comporta como un eje central respecto al cumplimiento laboral y de tutela, por medio de la vigilancia, asesoramiento y, se añadiría, también, de la determinación de responsabilidad administrativa en caso de verificarse el incumplimiento a las normas sociolaborales. Además, enfatiza que la LGIT confiere una amplia y progresiva utilización de facultades a los inspectores, constituyéndose en la pragmática como un mecanismo de solución de conflictos en sede administrativa (2008, p. 295-301).

En el caso de los derechos laborales fundamentales referidos a la libertad sindical el Comité de Libertad Sindical de la OIT (1996) indica que para cumplir con la protección de tales derechos colectivos no resulta suficiente la emisión de normas dirigidas a prohibir actos de discriminación, sino que estas deben ir acompañadas de mecanismos que aseguren su protección eficaz (p. 174, párr.818). Al respecto, se requiere de la implementación de mecanismos preventivos, más que reactivos, para dar especial protección a dicho derecho fundamental, pues, de no ser así tal medio puede resultar ineficaz si con el transcurrir del tiempo se resta idoneidad a cualquier medida de reparación dejando impune al que perpetró el hecho (conducta) antisindical (Boza & Mendoza, 2010, pp. 329 – 354).

(Dueñas, 2014), resalta que, a partir del establecimiento de un órgano administrativo central a cargo de la inspección del trabajo, así como de la dación de la LGIT, se deja en evidencia que el inspector de trabajo no solo es un servidor público con independencia y estabilidad laboral. En la dogmática administrativa Alejandro Nieto García establece que el Derecho Administrativo busca garantizar que se realicen los intereses generales, llamados también, colectivos. (1975, p. 27). Ello se aprecia en la praxis, por ejemplo, cuando inician sus actuaciones de oficio o por solicitud del trabajador, presuntamente, afectado. Así, estas actividades se erigen

teniendo como propósito la supervisión del cumplimiento del ordenamiento jurídico laboral en materia sindical.

Por lo expuesto, en las siguientes líneas se ha de desarrollar los dos modos de intervención de la Inspección de Trabajo preventiva y reactiva, el primero orientado a las actuaciones de orientación, acciones previas y de orientación y; la segunda, a las actuaciones inspectivas y del procedimiento sancionador.

La IT se encuentra reglada por la LGIT a efectos de garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales vigentes y, como consecuencia de ello, se genera, mucha de las veces una tutela de derechos laborales al proteger a los trabajadores (as) de las acciones u omisiones desarrollados por el empleador que supongan vulneraciones o abusos, entre otros, a los derechos humanos laborales. Para este fin, contiene un enfoque preventivo, así como uno sancionatorio que se orienta a intervenir en las relaciones de trabajo para detener y/o revertir aquel comportamiento contrario a los derechos humanos laborales y las dispuestas en las normativas legales.

Sin embargo, las facultades con las que cuenta la IT son limitadas si las confrontamos con las que ostenta el PJ, pues, a pesar de que la autoridad administrativa de trabajo a cargo del procedimiento sancionador puede imponer una sanción y la IT ex ante puede emitir medidas correctivas, las medidas coercitivas con las que cuenta son débiles, ya que se agotan en el requerimiento del cumplimiento de las normas sociolaborales y en caso que el sujeto inspeccionado (empleador) no cumpla con acatar esta, la IT- y la AAT encargada de la determinar la responsabilidad administrativa del administrado (empleador) podrá determinar e imponer alguna sanción.

Del Memorándum N° 619-2024-SUNAFIL/DINI, de fecha 29 de octubre de 2024, con Hoja de Ruta N° 0000193548-2024, desde el 2019 a agosto de 2024, advertimos que la IT ha intervenido mediante órdenes de inspección en materia de libertad sindical y desnaturalización laboral, según siguiente número:

MATERIA	2019	2020	2021	2022	2023	2024	TOTAL
Libertad sindical	497	324	473	380	423	432	2,529
Desnaturalización laboral	965	684	760	892	724	519	4,544

Fuente: SIIT actualizado al 23-10-2024

Tabla 01: Número de Órdenes de inspección (Memorándum N° 619-2024-SUNAFIL/DINI)

MATERIA	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Libertad sindical	23	7	11	13	18	12	84
Desnaturalización laboral	32	24	16	18	16	9	115

Fuente: SIIT actualizado al 23-10-2024

Tabla 02: Número de Operativos ((Memorándum N° 619-2024-SUNAFIL/DINI)

Del Informe Anual de la Inspección del Trabajo (2021) se emitieron un total de 95,557 órdenes de inspección, siendo el 60% por denuncias y, el 40%, obedecieron a operativos de fiscalización, conforme el siguiente gráfico.



Figura N° 01: Informe Anual de la IT, 2021

Mientras que del Informe Anual de la IT (2023, p. 18) se advierte que en total se dictaron 55,779 órdenes (72%) las que se originaron por denuncias presentadas

por presuntas vulneraciones a derechos laborales y 21,244 órdenes (28%) mediante la programación de operativos, conforme el siguiente gráfico.



Figura Nº 02: Informe Anual de la IT, 2023

De ambos cuadros estadísticos podemos concluir que desde el 2021 al 2024, la intervención de la inspección en el ámbito de las relaciones de trabajo ha obedecido a la búsqueda del cumplimiento de sus derechos laborales y de SST, por parte del trabajador u organización sindical, incrementándose su papel para la actuación de la SUNAFIL en un 12% en dicho periodo de tiempo y, en contraparte, la participación oficiosa de esta Superintendencia se ha reducido en igual porcentaje.

Atendiendo a la función orientadora de la IT este ha realizado 17,387 acciones de orientación a 30,340 empleadores y lograron beneficiar “(...) a un total de 424,071 ciudadanos respecto a los temas de derechos fundamentales, formalización laboral, normas sociolaborales y seguridad y salud en el trabajo (...)” (Informe Anual de la Inspección de Trabajo del año 2023, p. 35-40), conforme la siguiente imagen.

<i>Acciones de Orientación, empleadores comprendidos y beneficiarios año 2021 al 2023</i>			
Previsión	2021	2022	2023
Acciones de Orientación	10,485	16,221	17,387
Empleadores	24,530	26,213	30,340
Beneficiarios	161,068	416,500	424,071

Fuente: SUNAFIL – Dirección de Prevención y Promoción
Elaboración: SUNAFIL – Dirección de Inteligencia Inspectiva

Tabla Nº 03: Informe Anual de la IT, 2023

Los datos estadísticos hasta acá analizados reflejan una tendencia ascendente de la intervención de la IT en las relaciones de trabajo en general desde las acciones de fiscalización, así como las acciones de orientaciones, ello se contrasta con el número creciente de denuncias realizadas, así como de órdenes de inspección y de acciones de orientación emitidas hasta el 2023.

Data que sustenta mi postura referida a la importancia que adquiere el rol fiscalizador del Estado mediante la inspección a cargo de SUNAFIL, el cual, además, de acuerdo con la figura Nro. 05, viene logrando avances concretos en garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales vigentes, consolidando a la IT como un basal para la formalización en el puesto de trabajo y la vigencia de los dispositivos legales.

B. Intervención de la IT en los casos de hostilidad laboral

De acuerdo con la (Memoria Anual 2021-2022 del Tribunal de Fiscalización Laboral, 2022), este órgano resolutorio viene resolviendo en última instancia administrativa, un promedio de 7.28% de casos referidos a Hostilidad Laboral, conforme se aprecia de su siguiente gráfico:

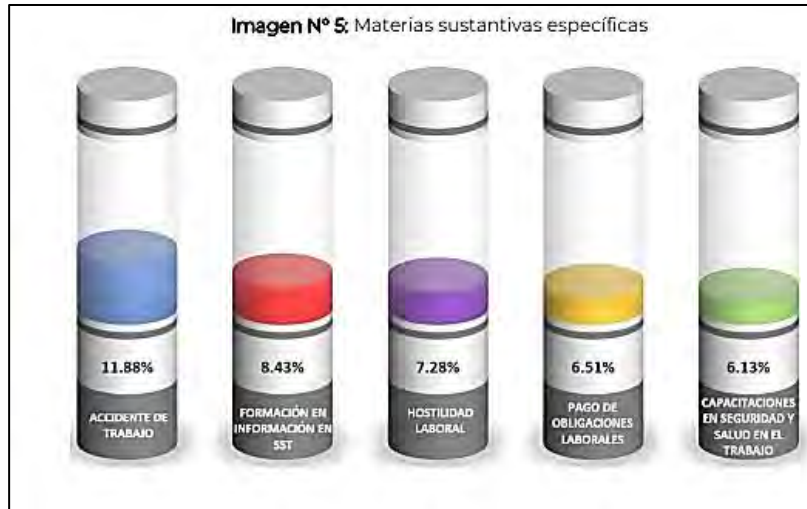


Figura N° 04: Memoria Anual 2021-2022 del Tribunal de Fiscalización Laboral, 2022

Lo resuelto por dicho órgano resolutorio denota la intervención de la actividad punitiva que se determina luego de realizadas las actuaciones de la IT al llevarse a cabo el procedimiento administrativo sancionador en contra del administrado cuyas infracciones muy graves son resueltas en última instancia administrativa por dicho Tribunal.

Del Informe N° 465-2024-SUNAFIL/DINI, de fecha 03 de diciembre de 2024 (HR 215319-2024), se desprende lo siguiente:

- **Actuaciones de orientación:** Cuyo objeto es prevenir, fortalecer capacidades y transferir conocimientos de manera teórico-práctico respecto al cumplimiento de la normativa socio laboral y de seguridad y salud en el trabajo.

Según el informe descrito precedentemente, se aprecia que, desde el 2019 y junio 2024 se han desarrollado un total de 1423 actuaciones de orientación, entre comparecencias y visitas inspectivas, las cuales se encontraban comprendidas 1388 orientaciones y 22 asistencias técnicas (Informe N°465-2024-SUNAFIL/DINI, 2024, párrafo 3.10.6).

En el presente trabajo se ha logrado identificar, además, que la IT al realizar estas acciones de orientación sobre sobre hostilidad laboral viene empleando las tecnologías de información como el portal youtube.com y redes sociales como TikTok, conforme se advierte en los siguientes enlaces:

- <https://www.youtube.com/watch?v=TPH8KHqDIW0>, de fecha 26 de mayo de 2016, en el cual se puede oír una entrevista realizada por “RADIO NACIONAL PE” el canal oficial de SUNAFIL en dicha plataforma digital sobre la actuación de la IT en los casos de acoso y hostilidad laboral. Compartiendo con los oyentes casos en los que se puede evidenciar tal comportamiento en contra de los trabajadores para conceptualizar de forma didáctica qué es lo que se entiende por tales conceptos de “acoso y hostilidad laboral” pasando a describir los tipos de hostilidad como la falta de pago de la remuneración, la movilidad geográfica del trabajador, la falta de asignación de funciones, entre otros. Así como explica que es el inspector quien verifica *in situ* lo sucedido para que establezca si es que existe o no un acto hostil y de corresponder requerir al empleador su cese mediante un requerimiento.
- <https://www.youtube.com/watch?v=OvMEY0DQbWs>, de fecha 11 de octubre de 2023, donde SUNAFIL da alcances en 24 minutos aproximadamente sobre cómo identificar cuándo un comportamiento del empleador pueda constituir un acto de hostilidad y cómo el trabajador (a) puede protegerse para realizar una denuncia ante la IT.
- https://www.tiktok.com/@sunafil_peru/video/7449764764705770758, de fecha 19 de diciembre de 2024, en menos de un minuto SUNAFIL brinda al ciudadano ¿qué hacer en caso de ser víctima de hostilidad laboral? Indicando que el trabajador (a) que se

considere afectado (a) puede actuar bien ante la IT o el Poder Judicial.

- <https://www.youtube.com/watch?v=2Lwnmr5SHPA>, y en la plataforma digital de Tik Tok https://www.tiktok.com/@sunafil_peru/video/7337375393248201990, ambos de fecha 19 de febrero de 2024, se aprecia que en menos de un minuto la página oficial de SUNAFIL difunde el testimonio de una trabajadora del EsSalud que fue víctima de un acto de hostilidad motivo por el cual acude a la IT por las acciones ejecutadas por su empleador, y da cuenta que se encuentra satisfecha con la intervención de la IT porque luego de su actuación el administrado (empleador) le otorgó su plaza donde la estaba requiriendo y cesaron tales comportamientos.

Estos mecanismos de difusión mediante redes sociales, con énfasis en TikTok, permiten advertir la incorporación innovadora de las redes sociales para visibilizar la actuación de la IT en los casos de hostilidad laboral, por ejemplo, el difundir el testimonio de una trabajadora que se encuentra satisfecha con los resultados logrados tras la presentación de su denuncia ante la SUNAFIL confirma la acción efectiva para restablecer las condiciones laborales. Además, esta acción comunicativa se refuerza el esfuerzo de la IT para el resguardo de los derechos humanos laborales o, también, llamados derechos fundamentales de trabajo, pues, con el logro obtenido: cese del acto hostil, se logra la vigencia del derecho a gozar de condiciones seguras, esto es, a un ambiente de trabajo seguro y digno.

- **Actuación de fiscalización:** De lo informado por la Dirección de Inteligencia Inspectiva- en adelante DINI-, órgano de línea de la SUNAFIL cuya función, entre otros, es optimizar la acción inspectiva mediante el uso de información estratégica. Al respecto, se aprecia que, de las 9 156 órdenes de inspección en materia de hostilidad laboral, 2,634 han culminado con actas de infracción y 6,522 en informes de

actuación inspectiva (Informe N°465-2024-SUNAFIL/DINI, 2024, párrafo 3.10.6). Estos datos permiten verificar que las acciones de fiscalización en su mayoría han sido cerradas, esto es, concluidas bien por la no verificación de incumplimientos en la materia objeto del presente estudio (comisión de actos hostiles) o porque estos fueron cesados, resultando solo en, aproximadamente un tercio del número global de órdenes de inspección emitidas las que han terminado con Actas de Infracción.

De la información recabada por dicha Dirección, se ha verificado también que las órdenes de inspección laboral emitidas para fiscalizar sobre hostigamiento laboral, evidencia de forma clara que la intervención fiscalizadora de la inspección de trabajo es mayoritariamente reactiva y, por otro lado, se advierte que la fiscalización de oficio por parte de la inspección de trabajo ha disminuido profundamente, conforme se denota a continuación.

Órdenes cerradas de fiscalización según origen					
ORIGEN	2019	2020	2021	2022	2023
DENUNCIA	1,314	1,008	1,586	1,581	1,969
OPERATIVO	31	9	338	298	16
Total	1,345	1,017	1,924	1,879	1,985

Fuente: SIIT Actualizado al 26-08-2024

Tabla 04: Informe N°465-2024-SUNAFIL/DINI, 2024, párrafo 3.10.6

Tal como se desarrolló en el subcapítulo 1.1, la intervención administrativa admite distintos niveles de intensidad, que van desde formas mínimas hasta otras más intensas, sin que ello implique caer en un intervencionismo del poder público. En el caso de la Inspección de Trabajo- adelante IT- esta intervención se en una máxima de la experiencia: la posición estructuralmente débil del trabajador frente al empleador. Por ello, resulta indispensable la existencia de mecanismos estatales de observancia y resguardo de los derechos de los trabajadores, especialmente, de los fundamentales. Ello porque el

Estado es garante no solo del cumplimiento y observancia de la normativa vigente, sino también de los derechos humanos laborales.

En ese marco, la IT se presenta como una fórmula de intervención que permite evidenciar, de manera gradual y proporcional, los distintos niveles de participación del Estado en la fiscalización del cumplimiento sociolaboral. Así, del Informe Anual de la Inspección del Trabajo 2023 se advierte un ejemplo de mínima intervención por parte de la IT, esto es, a través del Sistema Informático de Inspección del Trabajo (en adelante SIIT), la SUNAFIL cuenta con un módulo de 'Fiscalización Documental', mediante el cual se remiten a los administrados Cartas Inductivas y Disuasivas, conforme a la siguiente figura:

Trazabilidad para la emisión de cartas bajo el modelo de acciones previas (Fiscalización Documental)



Elaboración: SUNAFIL – Dirección de Inteligencia Inspectiva

Figura N° 05: Informe Anual de Inspección de Trabajo 2023 (p.31)

Del mismo Informe Anual, se aprecia que esa fórmula de mínima intervención ha logrado resultados, por ejemplo, en el año 2023 se llegaron a enviar un total de 425,243 de cartas inductivas dirigidas a empleadores, identificados *ex ante* por el área preventiva de la SUNAFIL, encaminadas al cumplimiento de obligaciones en materia de

SST, Formalización Laboral. Logrando que 1,930 trabajadores sean formalizados en sus centros de labores, asimismo, obtuvo como resultado la constitución de 9,889 comités y supervisores en materia de SST, conforme se verifica de la siguiente tabla.

Tabla 5:
Cartas inductivas enviadas a empleadores del 2022 al 2023

Cartas Inductivas	2022	2023
Cartas Enviadas	200,000	425,243
Cartas Leídas	114,920	244,118
trabajadores formalizados	31,627	1,930
Conformación de comités y supervisores	0	9,889

Fuente: SUNAFIL – Dirección de Prevención y Promoción
Elaboración: SUNAFIL – Dirección de Inteligencia Inspectiva

Fuente: Informe Anual de Inspección de Trabajo 2023 (p.41)

De otro lado, se han analizado los expedientes recaídos en el procedimiento administrativo sancionador que es llevado a cabo luego del levantamiento del Acta de Infracción por parte de la IT mediante la cual se recomienda la imposición de una sanción en contra del sujeto inspeccionado, siendo esta finalmente fijada por el órgano administrativo a cargo de determinar o no la correspondencia de una multa. Verificándose que dichos procedimientos materia de análisis se encuentran concluidos en sede administrativa, tras el pronunciamiento del TFL.

Las resoluciones analizadas han sido obtenidas desde el portal: https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810, obteniendo los siguientes resultados:

- **Resoluciones administrativas del periodo 2021:** Examinándose un total de 25 expedientes he identificado que, en un expediente de la Intendencia Regional de Inspección de Lambayeque, la IT logró que el empleador cese su conducta hostil, referida al pago de las remuneraciones de un trabajador sindicalizado, quien hizo la denuncia sin reserva de identidad por el cambio de turnos y la reducción inmotivada de su remuneración. Lo que llevó a que

el TFL revoque las multas impuestas, dejando sin efecto las mismas, de acuerdo con la Resolución Nro. 104-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

Tabla 6:

Resoluciones emitidas por el TFL en 2021 con relación al numeral 25.14 del art. 25 del RLGIT

Nro	Resolución Nro.	Fallo	Exp. N°
1	087-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado	568-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE5
2	104-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado	256-2020-SUNAFIL/IRE-LAM
3	125-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte	151-2020-SUNAFIL/IRE-JUN
4	128-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado	119-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE3
5	133-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	1881-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE1
6	190-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte por mayoría	056-2020-SUNAFIL/IRE-AQP
7	198-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado	251-2020-SUNAFIL/IRE-AQP
8	213-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	233-2020-SUNAFIL/IRE-AQP
9	257-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte	2479-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE3
10	321-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	436-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5
11	381-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	caducidad	1780-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE2
12	430-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte	207-2020-SUNAFIL/IRE-ANC
13	472-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	caducidad	522-2020-SUNAFIL/IRE-ANC
14	500-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte, Nula	1280-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE1
15	546-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	improcedente	507-2020-SUNAFIL/IRE-ANC
16	553-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte por mayoría	116-2021-SUNAFIL/IRE-SMA
17	565-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	2346-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE5
18	568-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte	781-2019-SUNAFIL/ILM
19	577-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	caducidad	2068-2019-SUNAFIL/ILM
20	609-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte	230-2020-SUNAFIL/ILM
21	610-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	caducidad	2865-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE3
22	632-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte	3687-2019-SUNAFIL/ILM
23	638-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	466-2019-SUNAFIL/IRE-CAL
24	660-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado	86-2020-SUNAFIL/IRE-SMA
25	691-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	92-2021-SUNAFIL/IRE-ICA

- **Resoluciones administrativas del periodo 2022:** De la revisión de 36 expedientes administrativos, se ha podido obtener que en cinco expedientes se propuso la emisión de una Medida Inspectiva de Requerimiento para el cese de la conducta. Siendo que de la Resolución N° 091-2022-

SUNAFIL/TFL-Primera Sala, se advierte que el TFL dejó sin efecto la sanción impuesta por la comisión de supuestos actos de hostilidad por la reducción inmotivada de remuneraciones, tras analizar que la impugnante sí había cumplido con su pago íntegro.

Tabla 7:

Resoluciones emitidas por el TFL en 2022 con relación al numeral 25.14 del art. 25 del RLGIT

Nro.	Resolución Nro.	Fallo	Expediente
1	013-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	083-2020-SUNAFIL/IRE-ANC
2	068-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte	023-2021-SUNAFIL/IRE-ANC
3	091-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado	231-2021-SUNAFIL/IRE-LAM
4	106-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado	322-2020-SUNAFIL/IRE-AQP
5	188-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte	026-2021-SUNAFIL/IRE-ANC
6	233-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte	1375-2019-SUNAFIL/ILM
7	257-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte	032-2021-SUNAFIL/IRE-JUN
8	245-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	caducidad	2842-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE5
9	260-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	caducidad	1374-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE3
10	264-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	caducidad	175-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE3
11	327-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte	120-2021-SUNAFIL/IRE-PAS
12	370-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte	255-2021-SUNAFIL/IRE-LAM
13	379-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	3850-2019-SUNAFIL/ILM
14	405-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	209-2019-SUNAFIL/IRE-AQP
15	420-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	3944-2020-SUNAFIL/ILM
16	529-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	228-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE
17	599-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte	302-2021-SUNAFIL/IRE-LIB
18	601-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	189-2020-SUNAFIL/IRE-LIB
19	676-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	091-2021-SUNAFIL/IRE-ANC
20	695-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado por mayoría	001-2016-SUNAFIL/IRE-CUS
21	800-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	226-2021-SUNAFIL/IRE-SMA
22	810-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	3890-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE4
23	922-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	403-2021-SUNAFIL/IRE-LAM
24	957-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	100-2020-SUNAFIL/IRE-ICA
25	980-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte	041-2020-SUNAFIL/IRE-ANC
26	1000-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	263-2021-SUNAFIL/IRE-SMA
27	1014-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	276-2013-DRGT- GORE AYACUCHO
28	1051-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	430-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI
29	1063-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	080-2021-SUNAFIL/IRE-PIU
30	1065-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	3758-2020-SUNAFIL/ILM
31	1084-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	393-2020-SUNAFIL/IRE-AQP
32	1086-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte, mayoría	419-2021-SUNAFIL/IRE-LAM
33	1176-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	5570-2020-SUNAFIL/ILM
34	1188-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	231-2020-SUNAFIL/ILM
35	1207-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	429-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI
36	1237-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	166-2021-SUNAFIL/IRE-AQP

- **Resoluciones administrativas del periodo 2023:** Se obtuvieron un total de 20 expedientes, dentro de las cuales, se advierte que en dos Resoluciones administrativas Nros. 670 y 747-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, el TFL ha desarrollado la flagrancia como elemento de valoración para la determinación de un comportamiento que afecte la dignidad del trabajador y, por tanto, de reproche administrativo susceptible de ser encuadrado en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, concluyendo en ambos procesos que al haberse configurado la flagrancia en la comisión de las faltas laborales, no se había incurrido en una afectación en los términos determinados por las instancias administrativas previas; por lo que, deja sin efecto dicho extremo de la sanción administrativa.

Tabla 8:

Resoluciones emitidas por el TFL en 2023 con relación al numeral 25.14 del art. 25 del RLGIT

Nro.	Resolución Nro.	Fallo	Expediente Nro.
1	009-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	49-2021-SUNAFIL/IRE-AQP
2	042-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte	371-2020-SUNAFIL/ILM
3	055-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Improcedente	264-2021-SUNAFIL/IRE-HUA
4	169-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Caducidad	6030-2020-SUNAFIL/ILM
5	260-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	385-2021-SUNAFIL/IRE-LAM
6	389-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Improcedente	532-2021-SUNAFIL/IRE-TAC
7	390-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte, Nula	007-2019-SUNAFIL/IRE-TAC
8	567-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte, Nula	598-2020-SUNAFIL/IRE-ANC
9	594-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte, Nula	581-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO
10	626-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte, Nula	395-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO
11	666-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte, Nula	547-2021-PS-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE
12	670-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte	176-2021-SUNAFIL/IRE-CAL
13	729-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	3584-2020-SUNAFIL/ILM
14	747-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte	33-2020-SUNAFIL/IRE-AYAC
15	762-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte, Nula	260-2021-SUNAFIL/IRE-AQP
16	825-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	741-2020-SUNAFIL/ILM
17	928-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte	287-2021-SUNAFIL/IRE-CAL
18	932-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	089-2021-SUNAFIL/IRE-ICA
19	989-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte, Nula	84-2022-SUNAFIL/IRE-AYAC
20	1040-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte, Nula	3594-2020-SUNAFIL/ILM

- **Resoluciones administrativas del periodo 2024:** Se obtuvieron un total de 16 expedientes, dentro de los cuales, se verifica que en la Resolución N° 483-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, el TFL determinó un comportamiento susceptible de ser encuadrado en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, pues, en dicho procedimiento el ejercicio del *ius variandi* del empleador se encontraba sustentado en las nuevas necesidades del trabajador, como consecuencia del padecimiento de este y en aras de proteger su salud e integridad; por lo que, deja sin efecto dicho extremo de la sanción administrativa, así como la infracción a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

Tabla 9:

Resoluciones emitidas por el TFL en 2024 con relación al numeral 25.14 del art. 25 del RLGIT

N°	Resolución N°	Fallo	Expediente
1	011-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	0 4 7 -2020-SUNAFIL/IRE-AQP
2	139-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte. Nula	186-2021-SUNAFIL/ILM
3	290-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Improcedente	433-2021-SUNAFIL/IRE-AYAC
4	349-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	725-2020-SUNAFIL/ILM
5	412-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	495-2021-SUNAFIL/IRE-ICA
6	430-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	2 6 1 -2022-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE
7	483-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado en parte	3 9 4 9-2020-SUNAFIL/ILM
8	499-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	037-2021-SUNAFIL/IRE-JUN
9	513-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado. Nula	9 4 4 -2018-SUNAFIL/ILM
10	579-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado. Nula	544-2019-SUNAFIL/ILM
11	714-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Fundado. Nula	5 7 8 -2021-SUNAFIL/IRE-PIU
12	850-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	586-2021-SUNAFIL/IRE-ICA
13	947-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	703-2020-SUNAFIL/ILM
14	1042-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	304-2021-SUNAFIL/IRE-ICA
15	1085-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	988-2021-SUNAFIL/ILM
16	1133-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Infundado	0 6 4 -2022-SUNAFIL/IRE-APU

Analizando la data estadística, descrita precedentemente, sobre las actuaciones de la IT y los pronunciamientos emitidos por el más alto órgano resolutorio en materia de administración laboral, se evidencia que la IT es una herramienta clave para garantizar el respeto de la dignidad del trabajador y las condiciones de trabajo saludables, esto es, del trabajo decente, derecho fundamental.

1.3. La jurisdicción ejercida por del Poder Judicial

Conforme lo señala Priori (2019) la función jurisdiccional según nuestra carta fundamental se encuentra encabezada por el Poder Judicial, pero no es el único que puede ejercer tal acción. También lo son los tribunales militares, siendo que en su artículo 139 inciso 1 ha reconocido tal ejercicio; así como a los tribunales arbitrales, a las comunidades campesinas, al Jurado Nacional de Elecciones y al Tribunal Constitucional, de acuerdo con los artículos 181 y 202, respectivamente. Por tanto, el ejercicio jurisdiccional a cargo del Poder Judicial no es el único estamento de tutela de derecho.

Picó define que para el Tribunal Constitucional de España la tutela judicial incumbe al derecho de acceso a ser oído por un órgano judicial y a obtener un fallo que resuelva el conflicto, además, comprende su efectividad o la acción de ejecutar el mismo, así como el derecho a la pluralidad de instancias al interponer los recursos impugnatorios legalmente previstos para dicho fin (p. 40).

A. Elementos de la jurisdicción

La jurisdicción constituye un Poder del Estado tal como es recogido en el artículo 138 de la norma suprema y, además, importa un deber para los órganos del Estado, ya que, este tiene un control respecto de sus actuaciones, por ejemplo, en caso de las actuaciones en materia de inspección de trabajo a cargo de SUNAFIL, donde, una vez agotada la vía administrativa, puede ser sometida ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo. Y es que de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial, la función jurisdiccional se encuentra establecida por ley, es decir, su competencia y alcance jurisdiccional están previamente establecidos, a esto se le conoce como el Juez natural, esto es, el que se encuentra previamente al conflicto social, debidamente acreditado y con las competencias delimitadas para tomar conocimiento de la causa materia de conocimiento.

Son los jueces los que desarrollan y en los que recae la tarea de realizar la acción jurisdiccional, es este, quien como enfatiza Priori ((2019) debe ser, necesariamente, imparcial a efectos de resolver la litis; además, no deberá tener ninguna vinculación con estas últimas que motive o incline su decisión a favor o en contra de alguna de las partes.

El inicio del proceso y, en consecuencia, la actuación judicial, requieren como requisito sine qua non el requerimiento de una parte. Por la jurisdicción entra en movimiento cuando las partes no han logrado llegar a una solución por la vía autocompositiva, es decir, solo se activa (inicia) cuando una de las partes ejerce su derecho de acción. En otras palabras, la función judicial no puede iniciar de oficio, lo que se conoce como principio de pasividad (también llamado principio de rogación).

Este último aspecto de la jurisdicción – la acción por el principio de rogación– resulta especialmente importante en la pregunta que nos ocupa, esto es, ¿Existe exclusividad del órgano judicial en materia de obligaciones sociolaborales?, puesto que dicho principio constituye una de las principales distinciones de las actuaciones administrativas a cargo de la inspección laboral, ya que como estas últimas tienen por finalidad la satisfacción de necesidades e intereses públicos, puede actuar bien de oficio o por alguna solicitud de actuación de la inspección, de acuerdo a lo dispuesto en la LGIT y su reglamento.

Si bien el ejercicio de la jurisdicción cumple de todos modos con una finalidad pública, esto es, el de mantener la paz social mediante la solución de conflictos que son sometidos a su conocimiento; no obstante, no se puede dejar de observar y valorar que la finalidad de la tutela jurisdiccional es en principio más concreta, esto es, satisface el interés de las partes involucradas en el proceso judicial, mediante la emisión de la sentencia que pone fin al mismo. Esto demuestra, a su vez, que el PJ mediante la tutela jurisdiccional tiene una conducta pasiva al tratarse de conflictos sociales y, en lo que nos llama la atención, del incumplimiento sociolaboral, pues, es pasivo. A diferencia de las actuaciones administrativas están fundadas en intereses superiores de la colectividad, y por ello la administración puede actuar de oficio en el ejercicio de sus potestades públicas.

B. Análisis del ejercicio jurisdiccional ¿actividad exclusiva del Poder Judicial?

Conforme lo desarrolló el Tribunal Constitucional en el Expediente N°03191-2011-PA/TC, el primer nivel de protección de los derechos constitucionales, fundamentales es la judicatura por medio de los procesos judiciales iniciados a instancia de parte, es

decir, el órgano jurisdiccional no puede iniciar un proceso de oficio, esto tiene sustento en lo dispuesto por el artículo 138 de la norma suprema. Asimismo, reconoce que este poder del Estado no es el único habilitado para conocer y tutelar los derechos de los ciudadanos; se aprecia, por ejemplo, la existencia de una pluralidad de procesos (el artículo 200 de la Constitución) dirigidos a la protección de los derechos fundamentales reconocidos en la constitución, tal como también ha sido declarado en la sentencia contenida en el Expediente N° 1230-2002-HC/TC. Ello, encuentra asidero en que mediante este el Juez, conoce y resuelve el conflicto entre dos o más ciudadanos de forma imparcial, enfatizándose que este se somete y vincula a la carta máxima del Estado y a las normas convencionales sobre derechos humanos.

Ahora bien, con relación a la función de la tutela judicial, la Corte IDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2023) ha reconocido que los jueces gozan de independencia al igual que los tribunales miembros del Tribunal Constitucional; enfatizando que ello obedece a la separación de los poderes que tiene todo Estado de Derecho, correspondiéndole por excelencia ejercer y asumir la función jurisdiccional al Poder Judicial. Sin embargo, en el fundamento 71 de la Sentencia Nro. 71 del Tribunal Constitucional Vs. Perú, la Corte IDH ha precisado que “(...) si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades pueden ejercer funciones del mismo tipo” (p. 9).

Castillo afirma que el máximo intérprete de la Constitución ejerce, también, jurisdicción, pero una de naturaleza constitucional, ya que ejerce control en última instancia sobre la actividad normativa (2008, p. 61-62). Precizando (2008) que, si bien el ejercicio del poder es uno de naturaleza neutra, ello obedece a que la soberanía sigue encontrándose en el constituyente, ya sea en el plano originario o constituido (p.62).

Debe distinguirse, entonces, la función de los jueces del aparato jurisdiccional con relación a la constitucionalidad de las leyes y reglamentos, siendo que esta se encuentra positivizada en el artículo 38 de la Constitución Política mediante el control difuso el Juez ordinario puede expulsar dicho dispositivo del ordenamiento vigente. Se evidencia, pues, que no solo la jurisdicción es exclusiva del PJ, sino que incluso, el control de constitucionalidad de las leyes y reglamentos es exclusivo del TC.

CAPÍTULO II: DESENCUENTROS y ENCUENTROS ENTRE LA JURISDICCIÓN LABORAL CON LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

Como se desarrolló en el capítulo anterior, la función del poder público para intervenir en las relaciones laborales se justifica en razón de dos motivos: el primero es su razón de ser, es decir, que como parte de sus atribuciones y funciones es, entre otros, el de garantizar y promover la libertad de trabajo, así como el respeto de sus derechos fundamentales laborales (artículos 23 y 59 de la Constitución Política de 1993); por tanto, este poder del Estado para cumplir tales fines debe ejercer su función administrativa para que cumpla su propósito de hacer realidad la garantía y vigencia de tales derechos. Segundo, es el Convenio N° 81, que no es un asunto de menor relevancia, pues, conforme a la Convención de Viena y al Tratado de Versalles, así como el artículo 55 de nuestra norma fundamental este debe ser cumplido y observado, es decir, nuestro cuerpo normativo interno no puede regular o realizar interpretaciones que afrenten sus principios y/o mandatos.

Desarrollando un análisis de las actuaciones de fiscalización de la IT desde el 2021 al 2024, se aprecia que ha adoptado un enfoque omnicomprensivo de sus competencias, esto es, que tienen facultades para fiscalizar todo lo que implique una afectación al ordenamiento jurídico sociolaboral y en materia de seguridad y salud en el trabajo, aunque, se debe reconocer que en el análisis efectuado en el sub capítulo 1.3 del capítulo I del presente trabajo de investigación, la IT se ha auto impuesto un límite que la ley expresamente no ha previsto, referido a la facultad de investigar actos de despidos, siendo que sobre esto último solo se realizan actuaciones de verificación de despido; sin embargo, cabe precisar, que para efectos del presente trabajo sobre esto último no ahondaremos por no ser parte del objeto de estudio de este, el cual se concentra en el estudio de las competencias de la IT en los actos de hostilidad laboral.

En el presente capítulo, abordaremos de forma específica los conceptos sobre el poder de dirección del empleador y se buscará delinear cuándo su ejercicio configura un acto de hostilidad susceptible de una tutela jurisdiccional o de la función administrativa fiscalizadora.

Luego, se abordará y analizará los principales pronunciamientos de los órganos jurisdiccionales y administrativos, referidos a la competencia de la IT para conocer de estos casos.

Finalmente, se describe si este conflicto de competencias o superposición de estas solo se produce en Perú o si se ha suscitado dichos conflictos, también, en otros sistemas jurídicos, como el chileno.

2.1. El Poder directriz y los actos de hostilidad

2.1.1. El poder directriz

Del poder directriz (también llamado de dirección) deriva, entre otros, la facultad disciplinaria del empleador hacia sus subordinados (trabajadores) entendida como la potestad para corregir -durante el desarrollo de la relación laboral- las acciones u omisiones del trabajador que constituyan un incumplimiento de sus obligaciones de trabajo. Así, esta legitima al empleador a influir sobre la relación de trabajo, afectando la posición jurídica del trabajador, el cual se ve sometido a esta. Sin embargo, tal poder no es absoluto, pues, debe guiarse por los límites que impone el tercer párrafo del artículo 23 de la CPE.

El artículo 9 de la LPCL reconoce la facultad del empleador la de “sancionar disciplinariamente, dentro de los límites de la razonabilidad, cualquier infracción o incumplimiento de las obligaciones a cargo del trabajador”. Este poder del empleador implica para autores como Fernández (2015) la evidencia de la búsqueda de corrección, esto es, de la adecuación en el comportamiento del trabajador (a) con relación a sus deberes que le incumben dentro de la relación de trabajo, esto último de no haber implicado- dicha sanción- la extinción del vínculo.

Entonces, la función de la potestad disciplinaria conferida por la LPCL a favor del empleador encuentra su implicancia relacionada con el mantenimiento del orden dentro de la organización empresarial y el cumplimiento del objeto y fin empresarial. Sin embargo, el que asumamos que es una facultad del empleador el poder disciplinar las inconductas de sus trabajadores no implica que dicho ejercicio sea absoluto y desconociendo los derechos a la dignidad en el trabajo, por lo que, resulta importante desarrollar lo establecido en las sentencias Nros. STC 00535-2009-AA/TC

y 0006-2003-AI/TC, que todo desarrollo de las directrices empresariales debe guiarse, entre otros, por la razonabilidad, la cual implica “encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional”.

De este modo, el empleador deberá ser capaz de sustentar de modo objetivo que la aplicación de la sanción se condice o relaciona a la luz de la razón común con la configuración de un incumplimiento de las obligaciones del trabajador contenidas en el contrato de trabajo; además, se deberá observar que existe proporcionalidad entre la sanción aplicada y la gravedad del incumplimiento del trabajador.

De lo expuesto, podemos concluir que existen ciertos presupuestos para la imposición de una sanción, los cuales deberán observar:

1. La configuración de una falta laboral, debidamente, determinable o identificable por el trabajador *ex ante* de su incumplimiento.
2. La sanción para imponerse debe ser proporcional a la infracción cometida por el trabajador, es decir, que la sanción debe ser gradual atendiendo y valorando el hecho concreto reprochado al trabajador.
3. La inmediatez en la determinación de responsabilidad, por parte del trabajador, sobre el cual el máximo intérprete de la constitución en la sentencia N° 01112-2012-PA/TC cuando dispone que este principio “constituye un límite temporal a la facultad del empleador de sancionar al trabajador por la comisión de una falta”. Este principio vincula tanto al empleador como el trabajador; el primero debe observarla al momento de decidir imputar una falta disciplinaria y como consecuencia de ello imponer una sanción; el segundo, puede invocar dicho principio para denunciar algún comportamiento hostil por parte su empleador.
4. La protección del Derecho de defensa del Trabajador, el intérprete de la Constitución ha establecido en la sentencia N° 00832-2009-PA/TC que: “el derecho de defensa (de naturaleza procesal) se constituye como fundamental y conforma el ámbito del debido proceso, siendo presupuesto

para reconocer la garantía de este último. Por ello, en tanto derecho fundamental, se proyecta como principio de interdicción para afrontar cualquier indefensión y como principio de contradicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica de algunas de las partes, sea en un proceso o procedimiento, o en el caso de un tercero con interés”.

El TFL en el precedente administrativo de observancia obligatoria para el sistema de inspección del trabajo estableció mediante la Resolución de Sala Plena N° 002-2023-SUNAFIL/TFL, que en los supuestos de alguna sanción disciplinaria, el órgano encargado de su fiscalización y ulterior determinación de responsabilidad administrativa, debe evaluar que el proceso disciplinario se haya seguido en observancia estricta del debido proceso, es decir, que se hubiera seguido de forma justa y respetuosa con los derechos a la defensa y prueba, de lo contrario, constituiría un acto de hostilidad susceptible de sanción administrativa.

Si bien es cierto que la legislación laboral vigente no regula expresamente el deber por parte del empleador de garantizar el ejercicio del derecho de defensa del trabajador afectado con la medida (sanción distinta al despido); no obstante, coincido con lo resuelto tanto por el TFL porque sí se encuentra establecido constitucionalmente el derecho fundamental a la defensa (inciso 14 del artículo 139 de la norma suprema).

En ese sentido, desconocer un derecho constitucionalmente protegido bajo el argumento que una norma infra constitucional no la desarrolló resulta contradictorio en el modelo de Estado vigente hoy en día, en la que los poderes públicos y los particulares se encuentran sometidos a la constitución; además, cabe recordar que al tratarse de un derecho humano (reconocido en los literales b) y c) del literal 2 del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos- en adelante CADH-) su respecto y eficacia no dependen de una regulación específica (artículo 55 y cuarta disposición final y transitoria de la Constitución). Cabe añadir que la Resolución de Sala Plena N° 011-2020-SERVIR/TSC sobre la correlación entre la imputación y sanción impuesta al servidor público en el marco de un procedimiento administrativo disciplinario ha señalado, además, que se debe salvaguardar el derecho de defensa,

entre otros, confiriendo la oportunidad de presentar sus descargos. Consideramos así, que ello guarda sintonía con lo dispuesto en los

Lo expuesto, guarda sintonía con la reciente jurisprudencia española dictada en la Sentencia N°1.250/2024 del Pleno del Tribunal Supremo de la Sala de lo Social, que si bien resuelve y fija que *ex ante* del despido debe otorgarse una audiencia previa al trabajador (a) afectado (a) con dicha medida. No obstante, resulta importante su invocación en esta línea de análisis, porque el derecho que se vigila con tal resolución como indica Sanguinetti (2024) - es el derecho de defensa del trabajador frente a una decisión empresarial que afectará desde la esfera personal, moral, así como en el ámbito patrimonial al dependiente (trabajador).

2.1.2. La Hostilidad Laboral

Los comportamientos que se encuentran sujetos al objeto de protección y control en la normativa sociolaboral y de la SST, son aquellos en los que se ejercita el poder directriz, ello porque es la manifestación real de la superioridad y del Poder que ejerce el empleador frente al subordinado: trabajador (a), sindicalista, trabajador (a) perteneciente a un grupo vulnerable- de especial protección-, a efectos de reducir e impedir o corregir la arbitrariedad. Para autores como Salvador (2020, p. 233-234) un medio de tutela con la cual se pretende proteger al trabajador afectado es calificar tales comportamientos como actos de hostilidad o el *ius resistentiae*; sobre esto último la doctrina coincide en sostener que, aunque no es un derecho positivizado, no obstante, resulta coherente con el ordenamiento vigente su ejercicio cuando los mandatos del empleador lesionan o transgreden de forma manifiesta la integridad o salud, entre otros.

En relación con los actos de hostilidad, estos se entienden como manifestaciones de hostigamiento, persecución o agresión que ejecuta el empleador con un propósito subyacente: quebrantar la relación laboral y forzar, de manera indirecta, la renuncia del trabajador. Así, el acto hostil se caracteriza por contener un elemento subjetivo: el animus de generar condiciones adversas

que conduzcan a la desvinculación del trabajador, sin recurrir directamente al despido.

En relación con el ejercicio de esta facultad del empleador, el profesor (Arce, 2007) identifica dos tipos: i) el *ius variandi* habitual o común y, ii) el *ius variandi* esencial o sustancial. El primero encuentra sustento en el contrato de trabajo y la LPCL, y contiene "(...) donde el poder de dirección empresarial se ejerce libremente en la medida que se encuentre dentro de las fronteras del contrato de trabajo, las modificaciones sustanciales requieren siempre del cumplimiento de un procedimiento determinado". El segundo, el *ius variandi* sustancial o esencial, encuentra sus límites en "(...) "una causa justa" para llevar a cabo la modificación sustancial. Y esta causa, precisamente, no puede ser otra que las necesidades organizativas empresariales (...)".

Además, el autor señala que se debe arribar previamente a un acuerdo con los trabajadores afectados o sus representantes, de no ser posible, no quedaría más remedio que la de otorgar facultades de variación unilateral al empleador; asimismo, se deberá observar que dicho ejercicio de *ius variandi* sustancial o esencial respete los derechos constitucionales y la proscripción del fraude a la ley; existan medios de protección adecuados y eficaces; debiéndose, finalmente, observar los perjuicios causados al trabajador, "(...) Por ejemplo, no es lo mismo regular una disminución de categoría que un cambio a categoría superior".

Para Toyama (2003, p. 175), el límite del ejercicio del *ius variandi* se encuentra no en el análisis del perjuicio causado en el trabajador sino en el examen de la razonabilidad, tal es así, que indica "Entonces, en última instancia, tal razonabilidad se erige como un límite al ejercicio de las facultades de dirección del empleador. No es posible, por ende, que el empleador establezca una orden arbitraria. subjetiva o que pretenda perjudicar al trabajador sin que tal actuación sea razonable. Sobre esto último, es importante destacar que **el legislador no ha establecido como límite el perjuicio al trabajador (...)**"- énfasis agregado-

Así, aquellas conductas derivadas de la configuración de actos hostiles en el centro de labores pueden presentarse en una gran variedad de formas, pues,

no requieren de una acción específica o única, sino que se pueden realizar en diversos matices o en múltiples ocasiones; pero, lo que resulta vital para su identificación es que en conjunto estas tengan como objeto generar un perjuicio al trabajador, con el fin de generar un perjuicio en este.

Pero no se trata de cualquier perjuicio o afectación en el trabajador (a), pues, desde un razonamiento al absurdo, se puede decir que en términos generales cualquier mandato del empleador que no sea del agrado del trabajador, le puede generar un fastidio o incomodidad en él, sin que eso signifique que nos encontramos ante una conducta hostil; por ello, se exige, además, que dicho ejercicio del poder de dirección debe contener un ánimo de generar un perjuicio en su contra. Y que en efecto este le afecte en un grado que va más allá de la razonabilidad, y por ende, hace inviable la continuidad del vínculo laboral.

Cabe indicar que este tipo de comportamientos implica, además, una afectación a la dignidad del trabajador y con ello se transgrede el tercer párrafo del artículo 23 de la Constitución Política del Estado. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido en el expediente N° 2273-2005-PH/TC, que:

“El doble carácter de la dignidad humana, produce determinadas consecuencias jurídicas. Primero, en tanto principio, actúa a lo largo del procedimiento de aplicación y ejecución de las normas por parte de los operadores constitucionales. Segundo, en tanto derecho fundamental se constituye en un ámbito de tutela y protección autónomo. En ello reside su exigibilidad y ejecutabilidad en el ordenamiento jurídico, es decir, la posibilidad de que los individuos se encuentren legitimados a exigir la intervención de los órganos jurisdiccionales para su protección”.

De allí que se advierte que cuando nos encontramos frente a comportamientos activos u omisivos que configuran actos de hostilidad laboral no solo estamos aludiendo a un comportamiento reprochable por afeción a lo dispuesto en una norma de rango legal- artículo 30 de la LPCL-, sino que nos encontramos ante una infracción grave, al punto que transgrede un derecho fundamental que es el respeto de la dignidad y la prohibición establecida en el

tercer párrafo del artículo 23 de la Constitución, pues, ninguna relación laboral puede disminuir la dignidad del trabajador.

Por ello, se considera que se contempla su reproche administrativo cuando se configura como una infracción muy grave tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, esto es cuando la inspección del trabajo determine la configuración de actos de hostilidad laboral en determinado centro de trabajo. Situación que atiende a uno de los fines del sistema de inspección laboral, como lo es el trabajo decente, es decir, vigilar y supervisar el cumplimiento, entre otros, de las condiciones de trabajo dignas, por lo que, de configurarse actos de hostilidad, se transgrede el fin mismo del Convenio N° 81, de allí que se sustente un reproche administrativo de la mayor gravedad, tal como lo contempla el RLGIT.

2.2. Principales pronunciamientos del Poder Judicial sobre las competencias administrativas y jurisdiccionales.

A efectos de determinar si la IT realiza un ejercicio legítimo al fiscalizar las actuaciones del empleador como consecuencia del ejercicio de su poder directriz y, recomendando el inicio de proceso administrativo sancionador por la supuesta configuración de una infracción sociolaboral muy grave, tipificada el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, se debe identificar previamente cuál es la postura que ha sumido la judicatura sobre el particular, si existe una posición unánime o si esta es discrepante.

Al respecto, la autoridad jurisdiccional se ha pronunciado con relación a la sanción impuesta por la autoridad administrativa laboral al sujeto inspeccionado por incurrir en el tipo infractor contenido en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT por la comisión de un acto de hostilidad e incumplir con la medida inspectiva de requerimiento contenida en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, en el Expediente N° 13579-2020-0-1801-JR-LA-23. En dicho caso, el trabajador afectado fue objeto de una sanción disciplinaria distinta al despido, sin garantizarle el debido proceso, al no haber ejercido su derecho de defensa *ex ante* de la sanción disciplinaria impuesta. Estos hechos fueron calificados por el órgano a cargo del PAS como un hecho que afectó la dignidad de dicho trabajador, configurando un acto de hostilidad susceptible de reproche administrativo de acuerdo con lo establecido en el RLGIT.

Así, el juzgado en primera instancia sostuvo que la IT incurre en una indebida asimilación de la conducta del empleador —consistente en no garantizar el ejercicio del derecho de defensa dentro de un procedimiento disciplinario— con el derecho al debido proceso (derecho de defensa) y, equipararlo a un acto hostil que afecte la dignidad. Siendo que asume que dicho análisis corresponde exclusivamente a la judicatura en aplicación de lo dispuesto en el inciso a) del artículo 2 de la Nueva Ley Procesal del Trabajo (NLPT). Por tanto, considera que la IT carece de atribuciones para fiscalizar el ejercicio de la potestad sancionadora del empleador o revisar la validez de una sanción disciplinaria impuesta a un trabajador subordinado. Esta actuación, a criterio del órgano judicial, configura un supuesto de avocamiento indebido, prohibido por el artículo 139 inciso 2 de la Constitución Política del Perú.

En segunda instancia, la Quinta Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima, en su fundamento décimo octavo y siguientes, sostuvo como premisa mayor de su razonamiento que el literal a) del numeral 1 del artículo 2 de la Ley N° 29497- en adelante NLPT- establece la competencia para conocer sobre el desarrollo de la relación laboral y sus actos jurídicos, por lo que, en concordancia con el IX Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral, son los jueces de paz letrado y especializados los que deben conocer de las pretensiones de las sanciones disciplinarias diferentes al despido.

Cabe anotar que el TFL- viene asumiendo, además, la competencia de la IT en casos de hostilidad laboral desde su entrada en funciones este órgano resolutorio viene emitiendo las siguientes resoluciones en las que consolida dicha postura, como, por ejemplo, en las Resoluciones Nros. 133-2021; 190-2021; 1086-2022; 1176-2022; 1188-2022; 1207-2022; 1237-2022; 009-2023; 260-2023; 293-2023; 390-2023; 395-2023; 396-2023; 567-2023; 593-2023; 594-2023; 928-2023; 932-2023; 989-2023; 1040-2023; 011-2024; 139-2024, entre otras. De lo cual, se aprecia que desde su instalación (marzo de 2021) viene conociendo por medio de las interposiciones de los recursos extraordinarios de revisión, entre otros, materias relacionadas a la calificación del ejercicio del poder disciplinario en contra del trabajador (trabajadora).

Asimismo, el TFL en la Resolución de Sala Plena N° 002-2023-SUNAFIL/TFL, ha establecido como precedente administrativo criterios vinculados a la afectación a la dignidad del trabajador por imposición de medidas disciplinarias. En este el TFL determina que las sanciones disciplinarias impuestas por el empleador, incluso aquellas distintas al despido, deben respetar los derechos fundamentales, en particular el debido procedimiento, el derecho a la defensa y la valoración razonable de los hechos. La cual guarda relación con las Casaciones Laborales Nros. N° 4494-2017-Lima y 14501-2019-Ica, la cuales determinan que para aplicar cualquier sanción al trabajador afectado con la medida disciplinaria distinta al despido debe garantizarse el derecho a la defensa y debido proceso; lo cual refuerza la interpretación realizada en sede administrativa sancionadora laboral por parte del TFL.

Lo expuesto, evidencia una contraposición de la postura asumida por el TFL con la adoptada por el PJ en el Expediente N° 13579-2020-0-1801-JR-LA-23; esta contradicción revela una tensión normativa e institucional que afecta la coherencia del sistema de protección de derechos laborales y, especialmente, los fundamentales. Mientras la SUNAFIL, a través del TFL, asume un rol activo en la defensa de la dignidad del trabajador y propone una interpretación integradora de su competencia en la fiscalización laboral y del derecho administrativo sancionador en materia del derecho de trabajo —especialmente en casos donde las medidas disciplinarias puedan constituir formas encubiertas de hostilidad o acoso—. Mientras que la postura del PJ, en el caso analizado, restringe el campo de actuación administrativa, lo que desprotege situaciones intermedias que, sin llegar a constituir un cese de la relación laboral, pueden igualmente lesionar derechos fundamentales. Además, pierde de vista que el derecho a la dignidad en el trabajo no se circunscribe al acto extintivo de vínculo de trabajo, sino que puede este ser transgredido por cualquier conducta empresarial que altere injustificadamente la integridad moral o personal del trabajador.

La línea resolutive asumida por el PJ, en el expediente analizado, desconoce no solo el C81 de la OIT y sus recomendaciones, sino, también, la competencia atribuida a la IT por parte de la LGIT y su reglamento, la cual es omnicomprensiva. Además, niega que dentro de en una relación laboral se puedan configurar comportamientos hostiles en contra de un trabajador ordinario, o de una madre trabajadora o una madre

lactante o de una persona con discapacidad o de un grupo que merece especial protección por el Derecho de Trabajo y, en consecuencia, por el Estado.

Cabe señalar que el precedente mencionado (Resolución de Sala Plena N° 002-2023-SUNAFIL/TFL) no constituye el único pronunciamiento del TFL en relación al tipo infractor contenido en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, por ello a continuación se realiza un resumen de los precedentes administrativos de observancia obligatoria para el sistema de inspección de trabajo de las siguientes Resoluciones de Sala Plena:

Figura N° 06

Resolución de Sala Plena N° 004-2022-SUNAFIL/TFL
<ul style="list-style-type: none">• Sobre la jornada de trabajado acumulativa que llevó a pernoctar a 52 trabajadores en el centro de trabajo incluso en sus días de descanso, lo que configuró un acto de hostilidad tipificado en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, entre otro.
Resolución de Sala Plena N° 001-2024-SUNAFIL/TFL
<ul style="list-style-type: none">• Sobre la razonabilidad de la medida sancionadora, a efectos de evitar el exceso de punición, ante un caso particular donde el sindicato ha efectuado un control más oportuno y efectivo que el desarrollado por la inspección del trabajo. Siendo que <i>ex ante</i> de su intervención se cesó con el comportamiento hostil; en consecuencia se dejó sin efecto la sanción impuesta por la infracción tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT.
Resolución de Sala Plena N° 002-2024-SUNAFIL/TFL
<ul style="list-style-type: none">• Sobre la probanza frente a alegaciones y la afectación de la libertad sindical individual y colectiva por traslado injustificado de trabajadores afiliados configurando un acto de hostilidad.
Resolución de Sala Plena N° 004-2024-SUNAFIL/TFL
<ul style="list-style-type: none">• Sobre a vulneración de la dignidad de los trabajadores, al no haberles asignado ocupación efectiva, lo que constituye un acto de hostilidad.
Resolución de Sala Plena N° 005-2024-SUNAFIL/TFL
<ul style="list-style-type: none">• sobre el principio de razonabilidad en la verificación del acto de hostilidad contenido en el inciso c) del artículo 30° del TUO del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por el Decreto Supremo N° 003- 97-TR.
Resolución de Sala Plena N° 006-2024-SUNAFIL/TFL
<ul style="list-style-type: none">• sobre el tipo infractor contenido en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, sobre actos de hostilidad, desarrollando que todo acto que afecte los derechos constitucionales, así como afecte la dignidad del trabajador se encuentran dentro de dicho tipo infractor. No obstante, exige a la IT y al órgano sancionador recabar todos los medios de prueba o indicios suficientes que permitan la comprobación del elemento objetivo y subjetivo de acto hostil reprochado.
Resolución de Sala Plena N° 017-2024-SUNAFIL/TFL
<ul style="list-style-type: none">• Referido a la carga de la prueba de la administración en la calificación de actos de hostilidad laboral, enfatizando que tanto la IT como la autoridad sancionadora deben evaluar y desarrollar una motivación con relación a los medios de prueba que obran en el expediente inspectivo y sancionador <i>ex ante</i> de determinar la responsabilidad administrativa. Siendo que es la Administración en la que recae la carga probatoria de verificar plenamente los hechos que sirven de sustento a la determinación de sanciones.
Resolución de Sala Plena N° 020-2024-SUNAFIL/TFL
<ul style="list-style-type: none">• Sobre la determinación de actos de hostilidad atribuidos a empresas usuarias.

Fuente: Elaboración propia

Las resoluciones administrativas emitidas por el TFL, descritas precedentemente, así como los nueve precedentes administrativos emitidos con relación al numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT contribuyen a consolidar criterios interpretativos respecto de los actos de hostilidad, el hostigamiento sexual y otras conductas que vulneran la dignidad del trabajador o afectan el ejercicio de sus derechos constitucionales. Esta labor realizada por el TFL evidencia la importancia que ha adquirido, en el ámbito administrativo sancionador laboral, la tutela a los trabajadores, trabajadoras y organizaciones sindicales frente a dichos actos que atentan sus derechos fundamentales laborales.

No debe perderse de vista que el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT contiene conceptos jurídicos indeterminados como “dignidad” o “derechos constitucionales del trabajador”; razón por la cual los precedentes dictados por el TFL resultan trascendentes para el sistema de inspección laboral, pues, a través de estos se han establecido criterios que delimitan la aplicación dicho tipo infractor. Además, no solo ordena el sistema sancionador, sino que también fortalece la función pedagógica y preventiva del derecho administrativo laboral a cargo de la IT de la SUNAFIL.

En nuestra opinión el TFL con su línea resolutive y los precedentes emitidos sobre actos de hostilidad ha contribuido en consolidar un enfoque de protección de los derechos fundamentales laborales en sede administrativa, entre otros, a las condiciones seguras de trabajo. Esta labor se alinea con los estándares internacionales en materia de los derechos fundamentales laborales, en particular con el Convenio 190 de la OIT, que reconoce el derecho de toda persona a un ambiente laboral libre de violencia y acoso.

Sin embargo, lo expuesto con relación a la postura asumida por el PJ -en el caso revisado- y los pronunciamientos emitidos por el TFL se contraponen. Esta contradicción revela una tensión que afecta la coherencia del sistema de protección de derechos laborales. Mientras la SUNAFIL, a través del TFL, asume un rol activo en la defensa de la dignidad del trabajador y propone una interpretación integradora de su competencia sancionadora, el Poder Judicial por medio de la Quinta Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima restringe el ámbito de protección de derechos

fundamentales como las condiciones seguras de trabajo por parte del sistema de inspección laboral a cargo de SUNAFIL.

Cabe señalar que este tipo de conflictos interpretativos con relación a las competencias de la IT no es un caso aislado, sino que forma parte de una discusión en torno a los límites y alcances de la competencia inspectiva en materia de derechos fundamentales laborales, en nuestra postura consideramos que la IT tiene competencia para su fiscalización y, de corresponder, la determinación de responsabilidad administrativa sancionadora. En esa línea, se ha generado una controversia relevante respecto a la posibilidad, por ejemplo, que la SUNAFIL determine si los contratos sujetos a modalidad se encuentran desnaturalizados. Mientras algunas salas superiores han sostenido que dicha determinación implica un pronunciamiento sobre la relación jurídica laboral —atribución que correspondería exclusivamente al Poder Judicial—, la Corte Suprema, a través de su de Derecho Cuarta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, ha admitido expresamente que la IT tiene competencia para identificar supuestos de desnaturalización contractual, siempre que se sustente en hechos verificables y conforme a los criterios objetivos establecidos en la normativa laboral, yendo incluso a señalar que la IT no se agota en la mera constatación de hechos sino que se encuentra obligada a reconducir el comportamiento infractor a la observancia de la normativa sociolaboral vigente (Casación Nros. 3274-2019-Lima y 24577-2022-Lima).

Esta discrepancia revela, una vez más, la falta de uniformidad jurisprudencial en torno al rol de la IT como garante del cumplimiento de los derechos laborales. Así como en el caso de las medidas disciplinarias se debate si SUNAFIL puede evaluar la razonabilidad de las sanciones impuestas por el empleador, en materia de contratación temporal se cuestiona si la IT puede calificar un contrato como desnaturalizado cuando se constate la ausencia de causa objetiva o el incumplimiento de los requisitos formales. En ambos casos, el eje central del debate es el mismo: ¿debe limitarse la actuación de la inspección del trabajo a constatar hechos materiales sin calificarlos jurídicamente, o puede -y debe- realizar acciones que busquen la reconducción de la conducta y/o determine la responsabilidad administrativa por el incumplimiento a la norma sociolaboral advertida?

Frente a esta problemática, nuestra postura está orientada a reafirmar la función de la IT a cargo de SUNAFIL como entidad administrativa con capacidad para promover, fiscalizar y supervisar el cumplimiento de la normativa sociolaboral vigente en materia de relaciones laborales, sin que ello implique sustituir las competencias que ejerce el PJ. La finalidad de este organismo técnico no es reconocer/declarar derechos con carácter de cosa juzgada, sino prevenir, corregir y, de corresponder, sancionar conductas contrarias al ordenamiento jurídico. Una lectura restrictiva de esta competencia no solo desnaturaliza y debilita el rol del sistema inspectivo, sino que refuerza una visión formalista y fragmentaria de la IT que puede llevar a desproteger al trabajador frente a mecanismos de simulación o abusos realizados por el empleador en el desequilibrio de poderes que surgen en una relación de trabajo.

En esta línea, la Cuarta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, viene emitiendo pronunciamientos de fondo con relación a las actuaciones realizadas por la inspección de trabajo reforzando el concepto y la importancia de la IT con relación a la protección de los derechos fundamentales laborales, la cual resumimos a continuación las Casaciones:

Figura N° 07

Cas. Lab. Nro. 3274-2019-DEL SANTA (unánime)
y
Cas. Lab. Nro. 24577-2022-LIMA (en mayoría)

- **Existen dos vías para la tutela del ordenamiento jurídico laboral, la administrativa y la judicial.**
- Ello no supone que la Autoridad Administrativa de Trabajo- AAT- en los procedimientos de inspección actúe como el órgano jurisdiccional, dado que en dicho procedimiento únicamente convoca al empleador y lo insta a cumplir la normativa inobservada, a diferencia del órgano jurisdiccional que actúa en un proceso con presencia y actuación e instancia del propio trabajador afectado.
- **La AAT tienen facultades no sólo para la constatación de los hechos que vulneran las normas jurídicas de naturaleza laboral y por ende de los derechos de los trabajadores, sino también para asumir las medidas necesarias para el cumplimiento de la normatividad laboral y para la aplicación de las sanciones correspondientes en caso se persista en el incumplimiento.**

Fuente: Elaboración propia

De la lectura de la línea resolutive de la Cuarta Sala de Derecho Cuarta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, no queda duda que la competencia de la IT no se agota en constatar incumplimientos formales o cuantificables —como la omisión de pagos o la falta de inscripción en planilla—, sino que se extiende también al análisis de conductas empresariales que, en su dimensión disciplinaria o directiva, puedan traducirse en mecanismos de presión, intimidación o vulneración a la dignidad del trabajador. Negar esa posibilidad bajo el argumento de una supuesta invasión a competencias judiciales implica, en la práctica, desproteger al trabajador frente a actos cuya ilicitud administrativa es perfectamente evaluable sin necesidad de resolución jurisdiccional previa. Esta línea interpretativa ha sido, además, reconocida por el Tribunal de Fiscalización Laboral en su Resolución de Sala Plena N° 002-2023-SUNAFIL/TFL, que afirma de manera expresa que la inspección del trabajo está facultada para analizar si el ejercicio del poder disciplinario vulnera derechos fundamentales, constituyendo, eventualmente, un acto de hostilidad sancionable.

En ese sentido, la verificación de actos de hostilidad laboral no sólo puede ser declarada en la vía judicial, conforme lo señala el artículo 35 de la LPCL; puesto que, forma parte de la función ejercida por la SUNAFIL determinar la infracción de la normativa sociolaboral-en este caso- hostigamiento laboral y disponer medidas para garantizar su cumplimiento.

Y es que, la competencia de la inspección tiene como sustento el C81, norma del más alto rango de acuerdo al artículo 55 de la Constitución, que reconoce la labor desarrollada por la IT de forma amplia, sin que la LGI ni su reglamento restrinjan o dispongan de excepciones para la intervención de la fiscalización del trabajo en las relaciones de trabajo sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728. De allí que se encuentra reglada a derecho la participación de la IT bien sea de oficio o por denuncia de algún trabajador u organización sindical para supervisar el cumplimiento de las normas de orden público, entre otros, que garantizan y protegen las condiciones seguras de trabajo, es decir, sin acoso; por lo que, excluir a la administración pública de la verificación de conductas que podrían configurar actos de hostilidad contraviene el objeto mismo del sistema de inspección del trabajo, cuyo fin es garantizar el respeto a los derechos fundamentales laborales y la prevención su incumplimiento.

Ahora bien, este debate entre competencias entre la inspección de trabajo y el Poder Judicial resulta un asunto problemático no solo en nuestro país, sino también en otros países vecinos como sucede en el caso Chileno; por ejemplo, Ugarte indica que su más alta corte a nivel de la judicatura, esto es, la Corte Suprema, niega el modelo de competencia general a la inspección de trabajo y como consecuencia, competencias concurrentes entre el órgano judicial y administrativo; apostando, por una competencia excluyente en el que el aparato judicial tiene preeminencia (2008).

El mismo autor, menciona que la Corte Suprema de Chile tiene como premisa que el inspector laboral solo se encarga de constatar hechos; lo cual lo distingue de la figura del Juez que resuelve conflicto entre partes de acuerdo con los hechos y al derecho. Sin embargo, esto difiere con lo que realmente realiza la Inspección de Trabajo, el cual indica, no solo fiscaliza, sino que también resuelve conflictos que surgen entre las partes de la relación laboral. Lo contrario implicaría someter al arbitrio del sujeto inspeccionado- empleador- el resultado de la inspección laboral, de acuerdo a lo señalado por Ugarte cuando afirma “si fiscalizar es sólo detectar infracciones donde las partes no discrepan, y que, por lo tanto, no haya conflicto que resolver, entonces la fiscalización queda al criterio del fiscalizado, lo que es sencillamente insostenible” (2015, p. 202-2023).

2.3. Ausencias de supuestos de antinomia en los casos de hostilidad laboral: Contexto y justificaciones

De acuerdo con Arce Ortiz, para la configuración de antinomias se exige que dos dispositivos normativos regulen una misma situación de hecho de manera contraria entre sí. Derivándose en antinomia por conflicto o divergencia y, por contradicción o sucesión normativa (2023, p.227).

Las antinomias son, por tanto, patologías dentro del ordenamiento legal que terminan transgrediendo el principio de seguridad jurídica y, por ello, deben buscarse alternativas de solución. Es importante destacar que la dogmática en el derecho ha elaborado una serie de criterios dirigidos a solucionar conflictos que se generan dentro

de un ordenamiento jurídico; así como, saber cómo identificar cuándo nos encontramos ante la incompatibilidad o inconsistencia de una regla jurídica.

Celotto (2003) refiere que la antinomia es la contradicción de las consecuencias que producen dos normas que coinciden en los mismos ámbitos de validez, es decir, contemplan un idéntico supuesto de hecho, pero con consecuencias diferenciadas a *contrario sensu*, si nos encontramos ante supuestos jurídicos disímiles, concluiremos en la ausencia de antinomias, por tanto, los dispositivos normativos, aparentemente, confrontados tendrían plena vigencia y validez para generar los efectos jurídicos para los que fueron dictados.

Como se ha desarrollado en el sub capítulo 2.2, para la judicatura laboral la actividad realizada por la inspección de trabajo no tendría competencia para fiscalizar y menos determinar responsabilidad administrativa sancionadora en los casos de la hostilidad laboral, especialmente, para las sanciones disciplinarias ejercidas por el empleador, pues, sostiene que la intervención de la IT no se encuentra reglada a la normativa vigente, pues, la LPCL y el artículo 2 de la NLPT señalan que los actos de hostilidad solo serían materia de conocimiento del PJ,

Sin embargo, sostenemos, como se verán en las siguientes líneas y, sustancialmente, en el capítulo III, que la IT no solo se funda en detectar y proponer sanciones para ser determinadas por el órgano administrativo a cargo de tal función, sino que, su eje incumbe el implementar y realizar acciones que permitan prevenir la ocurrencia de tales incumplimientos mediante las llamadas acciones preventivas (a desarrollarse más profundamente en el capítulo III). Además, la IT tiene como objeto promover el cumplimiento de las normas sociolaborales, para lo cual desarrolla diversas acciones orientadas a tal fin.

En este contexto, la IT tiene un rol activo en la defensa de los derechos laborales fundamentales, como el derecho a un trato digno, la no discriminación y la eliminación de prácticas hostiles en el trabajo. Estas funciones no están restringidas a casos de despido, sino que también incluyen cualquier acción del empleador que pueda configurar hostilidad laboral.

De lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la LGIT se concluye la IT tiene competencia para intervenir mediante la fiscalización laboral de los derechos fundamentales del trabajo, como, en casos de hostilidad laboral, en tanto estos pueden, además, afectar la dignidad del trabajador, por ejemplo, cuando se identifica una reducción arbitraria de categoría, el no otorgamiento de funciones a una madre trabajadora al reincorporarse al centro de labores luego de la licencia por maternidad o situaciones que hagan insostenible la relación laboral - las cuales están descritas en el artículo 30 de la LPCL-.

Además de constatar el hecho, la autoridad inspectiva puede y debe disponer medidas orientadas a corregir el hecho infractor y, en caso de incumplimiento, imponer sanciones administrativas en contra del sujeto inspeccionado. En ese sentido, si bien el artículo 73 del Decreto Legislativo Nro. 728 y el artículo 35 de la LPCL indican que el trabajador o trabajadora afectada con un comportamiento hostil de manera excluyente puede recurrir a la tutela jurisdiccional a solicitar el cese o peticionar una indemnización; no obstante, lo regulado en la LGIT no se ve afectada por dicho mandato, pues esta regula expresamente el derecho administrativo de trabajo y no el ámbito jurisdiccional, de allí que cuando la IT interviene no invade ni desconoce las competencias del PJ, para arribar a esta conclusión se debe realizar una interpretación sistemática del derecho interno con los Convenios 81 y 190 de la OIT, conforme se desarrolla a continuación.

A) Artículo 3 y 4 de la LGIT vs el artículo 73 del Decreto Legislativo N° 728 y el artículo 2 numeral 1, literal a) de la NLPT

Antes de determinar si existe un problema de antinomia entre LGIT y el artículo 73 del Decreto Legislativo N° 728, así como el artículo 2, numeral 1, literal a) de la NLPT, incluida su reciente modificatoria contenida en el artículo 1 de dicho cuerpo normativo, conviene analizar los esquemas representados en los Diagramas 1 y 2.

En el Diagrama 1 se observa que el conjunto A (competencia del órgano jurisdiccional) y el conjunto B (competencia del órgano administrativo) no se superponen de forma conflictiva, lo que evidencia una coexistencia sin

interferencia. Esta lectura es la que sostenemos es la que justifica la acción de la IT, con ello se evidencia que su actuación no invade el ámbito de la justicia laboral.

Mientras que el Diagrama 2 refleja que ciertos aspectos regulados por el conjunto B estarían excluidos de la competencia del conjunto A, es decir, el ámbito de intervención de la IT se vería limitado, restringido, pues, habría materias que serían exclusivamente competencia del órgano jurisdiccional (B) como el hostigamiento laboral. Este segundo modelo interpretativo es el que, en algunos pronunciamientos, asume el órgano jurisdiccional, a nivel de Sala Superior, con relación a los actos de hostilidad, al negar las competencias de la IT en dicha materia.

Diagrama 1

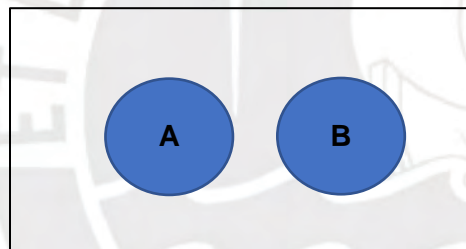
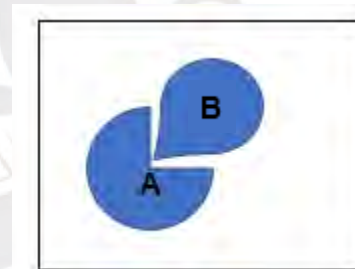


Diagrama 2



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, nos encontraremos ante un supuesto de antinomia en los siguientes supuestos:

- a) Total, cuando al aplicar un dispositivo legal, automáticamente se afecta el otro, es decir, se genera el conflicto.
- b) Parcial, se puede emplear el dispositivo normativo a) afectando a la otra, pero cuando se aplica la norma b) esta puede ser aplicada sin entrar en conflicto con la norma a).
- c) Parcial/Parcial, cuando ambas normas tienen un campo de acción singular en la que pueden ser aplicadas sin afectar a la otra.

Como señala Prieto Sanchís (2005), es posible distinguir entre antinomias aparentes y antinomias reales. Las antinomias aparentes se producen en el plano de la creación normativa y su resolución implica invalidar una de las normas en conflicto, lo cual no se presenta en el caso objeto de análisis, dado que tanto el Decreto Legislativo N° 728 como la LGIT son normas válidamente emitidas.

En cambio, las antinomias reales surgen entre normas igualmente válidas, pero cuyo conflicto emerge en el momento de su aplicación práctica. Esto último es lo que podría identificarse en el presente estudio, en tanto para la judicatura la tutela de derechos fundamentales en el ámbito laboral con relación a los actos de hostilidad sería una competencia exclusiva del PJ. No obstante, tampoco puede sostenerse que exista una antinomia real entre el Decreto Legislativo N° 728 y la LGIT, ya que no hay una contradicción en su aplicación.

Si bien el artículo 73 de la Decreto Legislativo N°728 indica que el trabajador puede optar, de manera excluyente, por demandar el cese de la hostilidad o la extinción del vínculo laboral con indemnización; esta se enmarca en un proceso judicial conforme al artículo 2, numeral 1, literal a) de la NLPT y su modificatoria en el artículo 1 del mismo cuerpo normativo. Por su parte, la LGIT, en concordancia con su reglamento —especialmente el numeral 25.14 del artículo 25—, otorga a la Inspección del Trabajo competencia para identificar y sancionar administrativamente actos que afecten la dignidad del trabajador en el marco de las atribuciones conferidas a la IT.

Así, ambas normas actúan en planos distintos: mientras una tutela los derechos del demandante que acciona judicialmente para denunciar a su empleador por actos de la hostilidad, la otra permite al Estado intervenir desde el derecho administrativo sancionador laboral, competencia que se fundamenta como se ha visto en el Capítulo I en la razón ser del Estado y en la observancia de los tratados internacionales celebrados y ratificados por el Perú como el Tratado de Versalles de 1919, los Convenios Nros. 81 y 190 de la OIT. En consecuencia, el aparente conflicto entre ambos dispositivos se disipa con la realización de una interpretación sistemática, la cual permite reconocer la coexistencia y complementariedad de ambas vías como mecanismos de

protección de los derechos fundamentales en el ámbito del trabajo, sobre esto último, esto es, que la IT es una vía de protección, ha sido reconocido por las Casaciones Laborales Nros. 3274-2019-DEL SANTA y 24577-2022-LIMA.

B) Artículo 35 de la LPCL vs. El artículo 25.14 del RLGIT

Para determinar si existe o no un supuesto de antinomia jurídica entre los dispositivos normativos referidos al artículo 35 de la LPCL y, lo dispuesto en el artículo 25, numeral 25.14 del RLGIT, no podemos perder de foco que tales comportamientos traducidos en actos de hostilidad laboral no solo pretenden proteger y resguardar un derecho humano laboral como las condiciones seguras en el puesto de trabajo, sino que, además, el derecho basal del Estado, esto es, la dignidad humana, en nuestro objeto de estudio de la dignidad del trabajador. Además, tales acciones bien pueden afectar a un trabajador ordinario, es decir, que no forme parte del grupo especial de protección del derecho del trabajo, como, también, puede afectar a estos últimos, como, por ejemplo, a dirigentes sindicales que se encuentren en plenas negociaciones colectivas o próximas a estas, a madres trabajadoras o lactantes, a trabajadores con discapacidad, entre otros.

Resulta necesario, entonces, sustentar las razones por las que no se configura un supuesto de antinomia, para cuyo efecto pasamos a describir los supuestos de hecho que contiene cada norma jurídica:

- **El artículo 35 de la LPCL dispone:**

“El trabajador que se considere hostilizado por cualquiera de las causales a que se refiere el Artículo 30 de la presente Ley, podrá optar excluyentemente por:

a) **Accionar para que cese la hostilidad. Si la demanda fuese declarada fundada** se resolverá por el cese de la hostilidad, imponiéndose al empleador la multa que corresponda a la gravedad de la falta; o,

b) La terminación del contrato de trabajo en cuyo caso demandará el pago de la indemnización (...).”

Por su parte, hasta antes de la reforma de la NLPT, el artículo 2, numeral 1, literal a) de la NLPT, prescribía:

- **Artículo 2.- Competencia por materia de los juzgados especializados de trabajo**

Los juzgados especializados de trabajo conocen de los siguientes procesos:

1. **En proceso ordinario laboral, todas las pretensiones** relativas a la protección de derechos individuales, plurales o colectivos, **originadas con ocasión de la prestación personal de servicios de naturaleza laboral, formativa o cooperativista (...).**

- a) El nacimiento, **desarrollo** y extinción de la prestación personal de servicios; así como a los correspondientes actos jurídicos.”

- Ahora bien, **el artículo 1 de la NLTP**, modificada por la Ley N° 32155, prescribe, desde el 07 de noviembre de 2024, lo siguiente:

Los juzgados de paz letrados laborales conocen de los siguientes procesos:

(...)

6. **En 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 o regímenes especiales, tales como amonestación **verbal**, **amonestación escrita**, **días de suspensión sin goce de remuneraciones** y **cualquier otra que no implique la finalización del**

vínculo laboral, con excepción de los derechos vinculados a la protección de la libertad sindical.

7. En proceso abreviado laboral, los casos de actos de hostilidad del empleador, entendidos como actos de acoso moral y hostigamiento sexual, conforme a la ley de la materia. (...)

Las sentencias emitidas por las Salas Laborales, descritas en el subcapítulo 2.2 del presente capítulo indican que, aparentemente, existe un conflicto entre las normas de orden público en materia de hacer cumplir la normativa sociolaboral se encontraría circunscrito exclusivamente en lo dispuesto en el artículo 2, numeral 1, literal a) de la NLPT, la cual negaría competencia a la SUNAFIL para el examen de actos de hostilidad; sin embargo de una lectura literal de este dispositivo normativo en ningún extremo niega la competencia del órgano administrativo, tal es así, que las decisiones que éste adopte pueden ser materia de revisión mediante el proceso contencioso administrativo, conforme el artículo 148 de la CPE.

No obstante, dicha facultad de revisión del actuar de la administración pública no implica que se restrinja facultades a la inspección de trabajo, más aún cuando este tiene un basamento en un tratado internacional- Convenio N° 81 de la OIT ratificado por el Perú, con el objeto de fiscalizar las normas laborales, y si bien hace alusión a que cada Estado en su derecho interno puede excluir ciertos aspectos, ello deberá estar desarrollado por un mandato legislativo de forma expresa, pues, de lo contrario se estaría atentando contra su contenido y objeto.

Como lo desarrolla Villela (2016) es innegable que nuestro sistema de inspección a diferencia de otro órgano administrativo tiene como marco normativo internacional al C81 de la OIT. En ese sentido, el argumento expuesto por la judicatura no resulta suficiente para vaciar de contenido al sistema de inspección de trabajo que se sustenta en la aplicación y observancia de dicha norma convencional.

De otro lado, lo dispuesto en el artículo 35 de la LPCL, cuando hace referencia a que el trabajador afectado puede acudir a una tutela jurisdiccional efectiva en caso de sentirse hostigado, de su lectura no se evidencia que se niegue la posibilidad a que el trabajador pueda acudir a la inspección de trabajo para que a través de sus actuaciones inspectivas se pueda cesar los actos de hostilidad, supuestamente, cometidos en su contra.

El artículo 3 de la LGIT, entre otros, determina el ámbito de aplicación para la Inspección de Trabajo, el cual constriñe a cualquier tipo de relación laboral, sin encontrar distinciones entre la figura que adopte el empleador, bien sea de naturaleza pública o privada siempre que se encuentre sujeto al Decreto Legislativo N° 728, comprendiendo actividades relacionadas a la seguridad social, formación profesional y demás obligaciones legales en materia laboral. Es decir, de su lectura o interpretación literal se advierte que este dispositivo normativo comprende un ámbito de competencias amplias a la inspección de trabajo.

En tal sentido, no hay superposición competencial, sino una coexistencia funcional de mecanismos que operan en planos distintos del ordenamiento jurídico: el administrativo-sancionador y el judicial-laboral. Por tanto, el supuesto conflicto se resuelve mediante una interpretación sistemática que reconoce la complementariedad de ambos regímenes en la protección de los derechos fundamentales del trabajador. En efecto, una lectura armonizadora entre el artículo 2 de la NLTP y el marco normativo de SUNAFIL, descrito precedentemente, permite advertir la legitimidad de esta para supervisar aquellos comportamientos que vulneren derechos fundamentales de los trabajadores, sin que ello suponga una invasión de competencias de la justicia laboral. Lo contrario implicaría debilitar el sistema inspectivo laboral y desplazar injustificadamente al trabajador hacia una tutela judicial muchas veces inaccesible o demorada, contrariando los principios de celeridad, eficacia y razonabilidad que deben regir el derecho laboral contemporáneo.

El problema jurídico que presenta, entonces, el objeto de la presente investigación- demostrar la competencia de la IT para actuar en la materia de

hostilidad laboral no es uno de elección de normas a aplicarse o antinomia entre la LGIT- y el artículo 35 de la LPCL, conforme se ha demostrado a lo largo del Capítulo II, sino un problema de interpretación respecto al ámbito subjetivo de aplicación de la LGIT y su reglamento- RLGIT-, a efectos de establecer las competencias de la IT no solo en el ámbito reactivo, sino también, preventivo en materia de hostilidad laboral, en su manifestación de aquellas medidas disciplinarias que luego de una actuación de fiscalización laboral se advierta constituyen actos de hostilidad proscritos por el ordenamiento jurídico vigente. Esto último será analizado, intensamente, en el capítulo III.



CAPÍTULO III: HACIA UNA INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1 y 2 DE LA NLPT A LA LUZ DE LOS CONVENIOS NROS. 81, 111 y 190 DE LA OIT

El sistema de IT en Perú es importante y relevante, conforme lo resalta el CEACR (2020) cuando señala que este es pieza clave para la promoción y cumplimiento del trabajo decente, así como para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y principios del trabajo. Y como se ha señalado en los capítulos I y II, la IT, implica un mecanismo reforzado de protección en el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo. Señalo el término reforzado porque obedece no solo a la razón de ser del Ejecutivo que proviene, además, de un mandato convencional- Convenio 81.

La vigencia de la IT refuerza la tutela jurisdiccional consagrada en el artículo 139 de la CPE y la LOPJ porque permite asegurar el respeto, observancia y promoción no solo de cualquier tipo de derecho en las relaciones de trabajo, sino que, con especial énfasis, en los derechos fundamentales del trabajo, los cuales han sido reconocidos por la OIT y que, además, son, por tanto, derechos humanos. Es decir, la IT permite la consecución y preservación de los derechos humanos laborales, de allí su trascendencia y relevancia para la vigencia de estos.

Por tanto, postulo que existe una convivencia armónica en el plano normativo de derecho interno y los Tratados Internacionales suscritos y ratificados, específicamente, los Convenios Nros 81, 111 y 190, referidos al desempeño de las competencias entre el Poder Judicial y por el otro, el Ejecutivo. Sin embargo, como se ha desarrollado en el capítulo II, algunas cortes superiores vienen considerando que la función jurisdiccional laboral constituye el único medio para la tutela de los derechos de los trabajadores, específicamente de los derechos como los de la determinación de una relación laboral o, en materia de hostilidad laboral, ello porque no desarrolla los alcances convencionales del C81; reduciendo con ello las competencias de la inspección en nuestro país, sin desarrollar en su razonamiento ningún tipo de control difuso ni convencional.

En la Casación N.º 3274-2019-Del Santa, la Cuarta Sala de la Corte Suprema, analiza un caso de desnaturalización de contrato modal y confirma que este hecho configura una infracción conforme al numeral 25.5 del artículo 25 del R LGIT, tal como lo tipificó la Autoridad

Administrativa de Trabajo- en adelante AAT-. En el fundamento décimo, evalúa la competencia de la IT para ordenar la conversión del contrato a plazo fijo a uno de naturaleza indeterminado, concluyendo que la IT puede ejercer funciones cuasi jurisdiccionales en el marco de sus atribuciones fiscalizadoras que se desarrollan en vigencia del C81 y, la LGIT y su reglamento. Luego, en dicha Sala Suprema sostiene que existen dos vías complementarias para la tutela de los derechos laborales: la vía administrativa, a cargo de la inspección, y la vía judicial.

En ese sentido, esta sección tiene por finalidad examinar con mayor profundidad el ámbito competencial de la IT, en contraste con el papel que desempeña la justicia laboral, con el objeto de delinear sus espacios de actuación. Este análisis permitirá proponer alternativas de solución desde una interpretación sistemática de los tratados internacionales ratificados por el Perú y el derecho interno, que reconozca la vigencia del C81, pero, también, del C190.

3.1. Constitucionalidad de la competencia inspección de trabajo en casos de hostilidad laboral

Como se desarrolló en el Capítulo I del presente trabajo, el PJ incumbe un rol fundamental en el Estado, no solo porque constituye un Poder sino porque por dicha naturaleza contiene mecanismos de coerción para hacer cumplir sus decisiones, con los cuales no cuenta algún otro órgano como el administrativo. De allí que a efectos de deslindar la naturaleza y funciones que incumben al PJ y a la IT es necesario reconocer, por un lado, la relevancia de dicho poder público y el rol que juega como parte de los mecanismos de protección, resguardo y observancia de los derechos laborales de la IT.

Para analizar el proceso judicial es fundamental reconocer que su importancia radica como principal resolutor de conflictos, para el objeto de nuestra investigación, en materia de relaciones laborales. Siendo que, si bien como se demostró en el capítulo II, la IT brinda una asistencia más oportuna y técnica en materia de relaciones de trabajo frente al letargo de la actuación que implica un proceso judicial, que obedece a la sobrecarga de casos, además, de las barreras para el acceso a la justicia laboral para los (as) trabajadores (as) que forman parte del grupo vulnerable y que por razones de conocimiento o desconfianza del sistema judicial se ven alejadas de esta.

De allí la importancia de los plazos procesales en conflictos laborales para que alcancen una efectiva atención y resolución. Siguiendo al TC en la sentencia recaída en el Exp. N° 618-2005-HC/TC fija que el límite de tiempo que tiene el proceso responde al núcleo duro del derecho reconocido en los artículos 7.5 y 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos- en adelante CADH-, así como en el numeral 3 del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos- en adelante PIDCP-. Este mismo sentido, lo ha señalado la Corte IDH en los casos como Genie Lacayo vs Nicaragua, 19 comerciantes vs Colombia, Tibi vs Ecuador sobre violaciones a las garantías judiciales y al debido proceso, entre otros, vulneración al derecho a la defensa; así como al plazo razonable, enfatizando que la tutela judicial debe ser llevada a cabo sin dilaciones indebidas. En Perú, el Tribunal Constitucional asumiendo lo señalado por la Corte IDF en el Exp. N.º 04959-2008-PHC/TC (f. 17º) y Exp. N.º 4124-2004-HC/TC (f. 8º al 14º) los elementos para determinar la razonabilidad del plazo en la duración del proceso resultan de: i) la complejidad del caso; ii) actividad procesal llevada por el interesado y ii) las actuaciones de los órganos jurisdiccionales.

En el derecho laboral, la protección y resguardo de estos dentro de un plazo razonable adquiere una especial relevancia en base a los convenios de la OIT ratificados como por ejemplo el C87 sobre libertad sindical, C98 sobre el derecho a sindicación; C105 referido a la abolición del trabajo forzoso, C138 con relación a la edad mínima, así como el C182 sobre las peores formas de trabajo infantil; C100 respecto a la igualdad de remuneraciones y el C111 referido a la discriminación. Por tanto, la adhesión a estos instrumentos internacionales refuerza la obligación por parte del órgano estatal para establecer procedimientos laborales que garanticen la prevención, pero, además, la pronta tutela en caso de afectación de los mismos.

Siguiendo a Dante Apolín Meza, cuando un derecho ha sido vulnerado el afectado o sus sucesores pueden exigir al órgano jurisdiccional su restablecimiento inmediato, de allí uno de los sustentos teóricos referidos a la tutela urgente, pronta y eficaz de los derechos., pero desde una perspectiva teleológica, indica que, una vez se haya configurado su vulneración no existe forma de reponer las cosas al estado anterior, al no poderse revertir el tiempo. Asimismo, precisa que dependiendo de la vía de tutela y del derecho transgredido, se establecerá la consecuencia para su restablecimiento, se

fija: i) Consecuencias compensatorias que importa una reparación simbólica de los daños causados; ii) Consecuencias sancionatorias las que pueden ser de naturaleza disciplinaria, administrativa o penal, pero, precisa que esta no reacciona contra la violación del derecho en cuestión sino contra el culpable de la infracción, teniendo como finalidad el desincentivar en la vulneración de futuros hechos y, ii) las consecuencias procesales es declarar la nulidad de un proceso excesivamente prolongado, cuyo resarcimiento es la de resolver un proceso dentro de un plazo razonable. (2007, p.86-88)

A. La función jurisdiccional judicial laboral

Sar Suarez señala que la teleología política de la función jurisdiccional consiste en traer paz a las relaciones humanas, siendo su deber el de determinar con un grado alto de predictibilidad sobre el sentido de la decisión en determinados conflictos, a efectos de que las personas puedan adecuar sus comportamientos o inhibirse de realizar o no hacer ciertos actos que resulten contrarios al principio de legalidad (2014, p. 841-842).

La función de la jurisdicción y, en especial, de la justicia laboral ha de consistir en resolver una *litis*, traducido en una serie de pretensiones y argumentos de defensa con la presentación de medios de prueba. Esta *litis* versa desde luego, del conflicto laboral, el cual se caracteriza por su origen, que es la relación de trabajo lo cual permite diferenciarlo de otros tipos de conflictos como los de naturaleza civil o penal. Ciudad (2020) distingue por ejemplo los conflictos laborales individuales, plurales y colectivo, el primero es si el interés se concretiza en un individuo determinado o determinados y, si este es abstracto estaremos ante un conflicto de naturaleza laboral colectivo (p. 47-52)

- **Características esenciales**

El proceso laboral busca garantizar el derecho fundamental a la tutela judicial, consagrado en nuestra carta en el artículo 139. Ello implica la oportunidad que un tercero imparcial resuelva el conflicto intersubjetivo de las partes que acuden a

este para proteger, tutelar los derechos vulnerados y exigir su cumplimiento mediante las medidas coercitivas a su disposición.

La independencia e imparcialidad es uno de los elementos de la función jurisdiccional donde el tercero que resuelve el conflicto *inter partes* se erige como un agente externo imparcial investido del poder público conferido por el artículo 138 de la Constitución y la LOPJ y, que debe llevarse a cabo tutelándose el debido proceso, en el que el demandado fuese debidamente notificado para poder comparecer y realizar su defensa (ejercicio del derecho de contradicción) así como presentar los medios de prueba que considere pertinentes para su estrategia ante un juzgado que tenga jurisdicción.

De este modo, cuando nos referimos a la justicia laboral, evocamos a un proceso en el que intervienen tres partes: el primero, conformado por el demandante quien ejerce su derecho de acción para acudir al órgano judicial, el segundo, el demandado contra quien se dirige la demanda y se pretende el resarcimiento o reparación del derecho afectado, y, un tercero imparcial (Juez), que resuelve la *litis* por medio de un fallo (sentencia) y que cuenta con mecanismos como las medidas cautelares y coercitivas para garantizar su cumplimiento, entre otros.

Castillo enfatiza que tratándose de un proceso judicial se debe atender también a que quien resuelva el procedimiento sea el juez natural, la competencia por el territorio y materia, en un procedimiento preestablecido, con las garantías del ejercicio del derecho de defensa (ejercicio del contradictorio y presentación, conservación y valoración de la prueba) a que las partes obtengan una resolución judicial motivada, acceso a una instancia plural que la decisión que ponga fin al proceso (cosa juzgada) sea susceptible de ejecución (2010, p.25)

Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, el Tribunal Constitucional en el expediente N°9727-2005-PHC/TC y 8123-2005-PHC/TC, entre otras, señala que comprende un ámbito garantista y tutelar que involucra el ejercicio del derecho de acción ante la jurisdicción. Landa (2001) indica que este derecho comprende un

derecho humano como elemento del núcleo duro que no puede, por tanto, ser restringido.

Además, resultaría necesario la implementación de un sistema de articulación entre la IT y la Justicia Laboral, entre otros, para casos como el de la hostilidad laboral para que la actuación judicial no solo sea una aspiración, sino que se efectivice de forma pronta y oportuna.

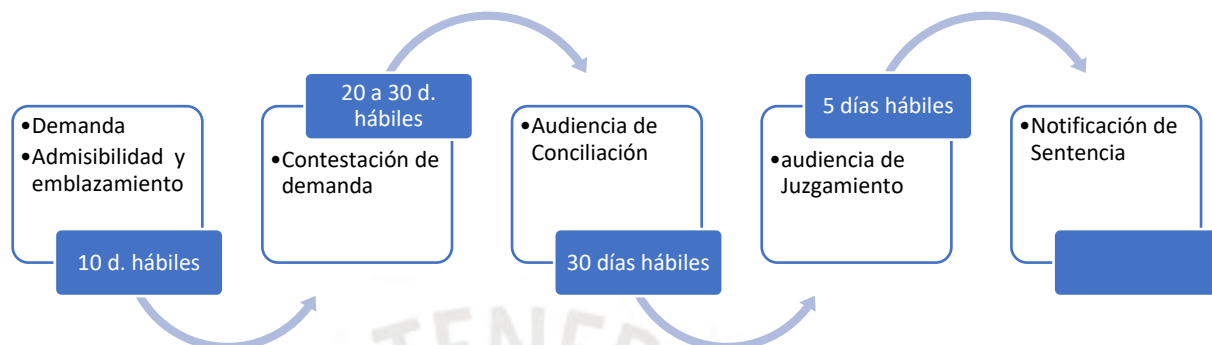
Para accionar ante la judicatura, primero, el demandante debe verificar que su derecho de acción no haya caducado (aspecto que será analizado más adelante). Además, debe identificarse a la persona quién demanda y contra quién se dirige, así como para qué y por qué. Asimismo, verificar e identificar cuál es la vía de tutela, en el caso laboral, el proceso ordinario, el proceso abreviado o el contencioso administrativo laboral.

Cabe destacar que una de las manifestaciones del poder público ejercido por la justicia laboral es la disposición de medidas cautelares, Mendoza (2008) nos recuerda que esta tutela cautelar surge como respuesta para enfrentar el problema de la justicia laboral, entre otros, la demora en el proceso para que el Juez de Trabajo cumpla con resolver la litis y hacer o ejecutar lo resuelto en la sentencia que dicte (p.178). De allí que el peligro en la demora de atención del proceso es la característica esencial de dicho mecanismo (Priori, 2019, p. 146); además del *fumus voni iuris*, es decir, que el *petitum* resulte verosímil. Otro mecanismo con el que cuenta este poder público para asegurar, entre otros, el cumplimiento de sus mandatos en calidad de cosa juzgada es mediante la ejecución forzada cuando la sentencia dictada así lo requiera.

- **Del procedimiento judicial laboral**

En el ámbito judicial, conforme lo dispuesto en el artículo 2 de la NLPT, es posible acudir a un proceso judicial, lo que debiera ser más rápido y eficaz, pues, debiera seguir el siguiente lineamiento tratándose de un proceso ordinario:

Figura N° 08
Proceso ordinario laboral



Fuente: Elaboración propia

De lo expuesto, el proceso judicial laboral debiera tardar un aproximado de 75 días hábiles; sin embargo, la data estadística demuestra que la duración del proceso es aún mayor. Este plazo se incrementa si consideramos que alguna de las partes impugne bien sea a nivel de segunda instancia o acuda a la Corte Suprema.

Figura N° 09

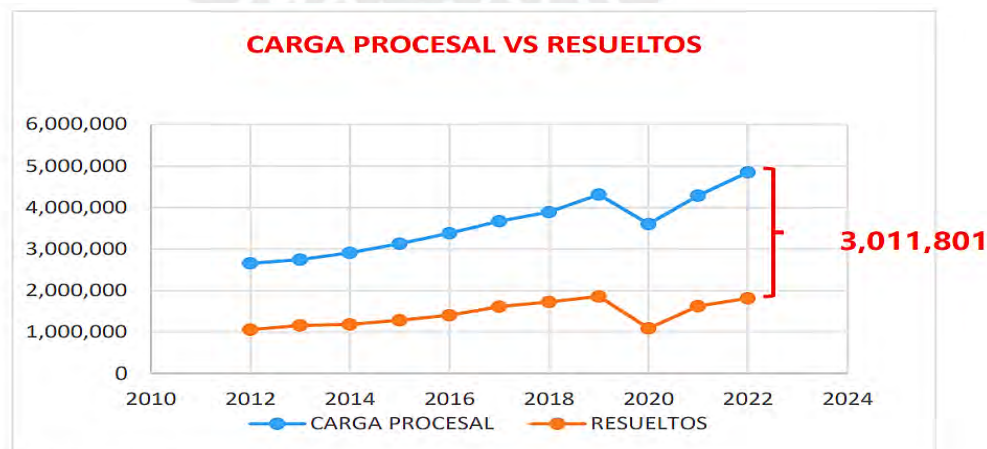
AÑO	PENDIENTES AL 01 DE ENERO ^{1/}			INGRESOS ^{2/}			CARGA PROCESAL (PENDIENTES + INGRESOS)			RESUELTOS		
	TRÁMITE	EJECUCIÓN	TOTAL	TRÁMITE	EJECUCIÓN	TOTAL	TRÁMITE	EJECUCIÓN	TOTAL	TRÁMITE	EJECUCIÓN	TOTAL
2012	871,557	567,497	1,439,054	1,068,499	148,569	1,217,068	1,940,056	716,066	2,656,122	979,830	80,539	1,060,369
2013	974,109	519,884	1,493,993	1,078,455	175,384	1,253,839	2,052,564	695,268	2,747,832	1,080,437	79,708	1,160,145
2014	1,064,080	602,507	1,666,587	1,082,700	157,726	1,240,426	2,146,780	760,233	2,907,013	1,111,905	72,981	1,184,886
2015	1,137,208	589,208	1,726,416	1,231,281	173,547	1,404,828	2,368,489	762,755	3,131,244	1,218,466	71,196	1,289,662
2016	1,229,169	727,297	1,956,466	1,237,537	187,530	1,425,067	2,466,706	914,827	3,381,533	1,321,211	85,836	1,407,047
2017	998,852	976,485	1,975,337	1,461,351	234,574	1,695,925	2,460,203	1,211,059	3,671,262	1,515,730	100,155	1,615,885
2018	1,075,307	1,044,394	2,119,701	1,520,564	247,535	1,768,099	2,595,871	1,291,929	3,887,800	1,620,579	109,533	1,730,112
2019	1,099,515	1,279,431	2,378,946	1,625,285	310,516	1,935,801	2,724,800	1,589,947	4,314,747	1,702,220	158,004	1,860,224
2020	1,104,251	1,480,594	2,584,845	868,848	149,399	1,018,247	1,973,099	1,629,993	3,603,092	1,006,817	84,845	1,091,662
2021	992,529	1,517,389	2,509,918	1,483,183	293,972	1,777,155	2,475,712	1,811,361	4,287,073	1,533,511	95,798	1,629,309
2022	1,030,345	1,838,847	2,869,192	1,563,476	392,203	1,955,679	2,593,821	2,231,050	4,824,871	1,673,722	139,348	1,813,070
2023	1,020,713	2,214,893	3,235,606									

Fuente: Subgerencia de Estadística

Lo expuesto guarda sustento con los datos consignados en la Figura N° 09, de los cuales se desprende que existe una sobre carga procesal en la atención de los expedientes tramitados en el fuero judicial, pues, de acuerdo con la Resolución Administrativa N° 000255-2023-CE-PJ del (Consejo Ejecutivo, 2023) para el 2023, el Poder Judicial a nivel nacional tenía una carga procesal pendiente de atención que asciende a un número de tres millones doscientos treinta y cinco mil seiscientos seis (3,235,606 expedientes pendientes de atención).

De otro lado, de la figura N° 10, que a continuación de presenta, se advierte que de los casos resueltos en el año 2022 (2188,199 casos) y la carga procesal (5,200,000) existente a dicha fecha en el PJ, han quedado sin atender tres millones once mil ochocientos uno (3,011,801 casos), que son el número de demandas que se encuentran a diciembre de 2022 a la espera de atención. Tal como lo muestra el gráfico elaborado por la Gerencia de Planificación del Poder Judicial (2022), existe una diferencia de más de tres millones de expedientes sin atención, que pone en evidencia una situación estructural de congestión judicial. Y con ello se ve comprometido seriamente el derecho a una tutela judicial enmarcado en la observancia de la atención por éste al plazo razonable, reconocido en el artículo 8 de la CADH. Esto muestra, además, la necesidad de reforzar otros mecanismos de tutela de derechos, como sería la IT por medio de la fiscalización laboral, por medio del cual se busca la vigilancia, supervisión y promoción de los derechos sociolaborales y de la seguridad social, con especial énfasis en los derechos fundamentales laborales.

Figura N° 10



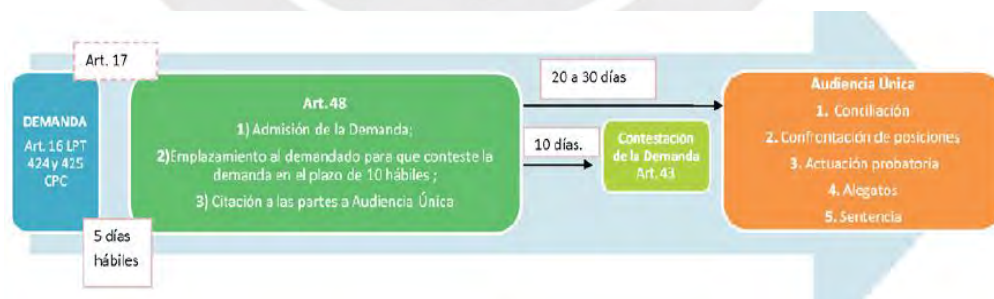
Fuente: Subgerencia de Estadística
Elaboración: Gerencia de Planificación

(Vega, 2009) compara la administración de justicia a cargo del PJ con el llevado a cabo por la inspección de trabajo resulta más célere, además menos oneroso ya que, para que el trabajador (a) pueda solicitar la intervención por parte de la inspección laboral en su centro de trabajo, no requiere el pago de alguna tasa, ni se requiere que cuente con algún representante legal o defensa jurídica que le pudiera implicar algún sobrecosto.

En este punto, debo indicar que, si bien hasta antes de la emisión de la Ley N° 32155, del 07 de noviembre de 2024, que modifica a la Ley N° 29497, los cuestionamientos por actos de hostilidad laboral eran competencia del Juez Especializado Laboral.

No obstante, a partir de la dación de dicha normativa modificatoria los actos de hostilidad del empleador como actos de acoso moral y hostigamiento sexual son de competencia del Juez de Paz Letrado de Trabajo mediante el proceso abreviado, lo cual si bien es un proceso más célere que el de un proceso ordinario como se aprecia en la figura N° 01, no se puede dejar de lado la sobrecarga que impide que los plazos establecidos por la Nueva Ley Procesal del Trabajo sean acatados fielmente.

Figura N° 11
Proceso Abreviado laboral



Fuente: Poder Judicial-ETINLPT

Conforme se aprecian de las figuras N° 09 y 10, precedentemente señaladas, al 2023 la carga procesal pendiente ascendía a tres millones doscientos treinta y cinco mil seiscientos seis expedientes para ser resueltos en primera instancia. Sin

embargo, este se acrecienta si consideramos que alguna de las partes procesales impugna la sentencia obtenida en primer grado a la segunda instancia y se amplifica, aún más, si es que se interpone un recurso de casación ante la Corte Suprema.

Así, aunque la reforma introducida mediante la Ley N° 32155 constituye un paso para otorgar mayor celeridad a la atención de los casos de hostilidad laboral, cuyo bien jurídico es el derecho fundamental laboral referido a las condiciones seguras en el trabajo. No obstante, el solo cambio normativo resulta insuficiente para afrontar la excesiva carga judicial que reseña lo descrito en el párrafo precedente.

Además, se puede agregar que, conforme a la LGIT y su reglamento, tales solicitudes de actuación administrativa pueden ser, también, anónimas, es decir, reservándose la identidad de quien las solicita. De allí que este mecanismo de tutela de los derechos del trabajo por medio de la IT resulta más eficaz con relación al procedimiento judicial.

En el caso de las relaciones de trabajo esta intervención se evidencia por medio de la fiscalización laboral a cargo, actualmente, por la SUNAFIL y cuyo objeto es garantizar el cumplimiento de los dispositivos legales de naturaleza laboral. Y es que como se explica en el capítulo 1.2 la intervención mediante SUNAFIL ha generado, entre otros, aspectos positivos como la formalización de trabajadores, la cual es clave en términos de desarrollo, pues, contribuye a reducir la informalidad laboral. Si bien este último no constituye objeto del presente trabajo- que se centra en el análisis de las competencias de la inspección los casos de actos de hostilidad-; no obstante, su reseña evidencia la capacidad de la IT es un mecanismo que muestra logros positivos con su actuación.

B. La función de la inspección de trabajo

Siguiendo a García (2006) la inspección en el ámbito del derecho administrativo es la actividad mediante el cual se pretende obtener la comprobación de la obediencia de los deberes y la no comisión de los

comportamientos que se encuentran proscritos por el ordenamiento legal (p. 29-31). Considero que cuando se efectiviza el fin perseguido por la IT – prevención o corrección del comportamiento ilícito laboral- la administración mediante su actuación contribuye a proteger los derechos de los trabajadores y garantizar un escenario sólido de relaciones laborales, especialmente a los derechos humanos laborales.

Mientras que para Leal (2015) la IT es una manifestación de la intervención administrativa, conforme, también, lo hemos desarrollado en el Capítulo I del presente trabajo, lo cual se desarrolla en distintos niveles de intensidad atendiendo a los fines que esta pretende alcanzar, es decir, instrumental, por un lado, pues pretende dotar de eficacia a los dispositivos normativos vigentes – *fin inmediato*- y, por otro, brinda un servicio de protección y resguardo de los intereses generales de la ciudadanía- *fin mediato*- (p. 28 y 59).

La IT, por tanto, no se erige con el único objeto formalista de cumplimiento de las normas y de los actos de la autoridad, sino que, además, adquiere justificación debido a la vigencia y mantenimiento del orden público que, como vimos anteriormente en el capítulo I, es el deber principal de este instrumento es garantizar la aplicación y resguardo de la legislación en materia del trabajo. Al respecto, Arce (2020) respecto a la IT afirma que este integra un bloque de constitucionalidad que sirve como mecanismo para garantizar y efectivizar la tutela de los derechos, específicamente, estando al objeto del presente trabajo, en materia de derechos de trabajo.

En este punto, quiero destacar la importancia de la inspección como un mecanismo que permite detener vulneraciones de manera inmediata, aliviando parcialmente la situación del trabajador. No obstante, cuando los conflictos trascienden las capacidades de la inspección, como ocurre en casos de hostilidad laboral, despidos arbitrarios o incumplimientos contractuales graves, el proceso judicial se convierte en el siguiente nivel para garantizar justicia.

Mientras que el objetivo principal de la jurisdicción es resolver conflictos de privados (partes procesales) con trascendencia en el ámbito jurídico, es decir, se

sustenta en una contienda de posiciones de dos partes. En cambio, la intervención de la IT no se fundamente en resolver una pretensión procesal de un accionante (conviene recordar que la actuación de la IT puede ser oficiosa), siendo que busca verificar la ocurrencia o no, de un ilícito laboral y de, corresponder, buscar su corrección mediante los mecanismos señalados en el RLGIT. Si bien esta última posibilidad puede llevar a confusión al considerar que se ha resuelto el conflicto entre un trabajador o grupo de trabajadores y su empleador; sin embargo, considero que tal conclusión es errada porque, la intervención de la IT no se sustentó en resolver una pretensión y buscar ampararla, sino que su intervención se justificó en constatar si hubo un incumplimiento sociolaboral y de, corresponder, buscar la adecuación del comportamiento infractor.

Como se aprecia, la Inspección de trabajo no solo responde a una naturaleza reactiva, es decir, producto de una solicitud de actuación inspectiva, sino que interviene, también de forma oficiosa, característica que no contempla el órgano judicial, ya que este no puede actuar de oficio, sino que requiere la interposición de una demanda para recién tomar conocimiento de la misma, además, de exigir un impulso por parte de las partes para su continuación.

De otro lado, la IT contiene y responde a un mecanismo de prevención conforme al C81 de la OIT, referido a que debe orientar, informar y dar asistencia técnica para el real cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, aspecto que no es desarrollado por el órgano judicial, ya que este, por el principio de imparcialidad, no puede involucrarse con ninguna de las partes a efectos de “asesorar” en cómo cumplir una norma de orden público.

Ahora bien, en caso de la imposición de una sanción, esta actuación de la administración laboral a cargo de SUNAFIL tampoco es equiparable a la actuación de la justicia laboral porque puede ser sometida a un control jurisdiccional, es decir, puede ser dejada sin efecto o declarada nula o confirmada, es decir, esto evidencia que las decisiones del órgano administrativo no tienen calidad de cosa juzgada, ni cuentan con mecanismos de coerción que garanticen que se cumplan los mandatos, por ejemplo, los contenidos en las medidas inspectivas de requerimiento.

Claro está que no en todos los casos los administrados acuden a cuestionar tales decisiones o dejan transcurrir el plazo para su impugnación o porque estiman conveniente la sanción impuesta o no encuentran fundamentos para su impugnación; adquiriendo en ese momento la decisión administrativa contenida en un acto administrativo calidad de cosa decidida y por tanto, susceptible cuando menos de un procedimiento de cobranza coactiva para el cobro de la multa impuesta, pero este no es a favor del “trabajador afectado” sino que los pagos que se producen están dirigidos hacia a para el tesoro público.

Otro rasgo que distingue a la IT y al PJ, es que las decisiones dictadas por este último adquieren la calidad de cosa juzgada (artículo 139 inciso 2 de la Constitución), calidad que no ostentan las resoluciones administrativas emitidas en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, menos aún las actas de infracción que levantan los inspectores a cargo de la inspección de trabajo.

Y si bien, puede, existir un argumento en contra que asevere que cuando el acto administrativo adquiere la calidad de firme, ello lo asemejaría o equipararía la calidad de la cosa juzgada; al respecto, considero que, tal afirmación resulta, nuevamente, errónea porque tal condición – firme- no se adquiere por mérito propio, sino que ello obedece al paso del tiempo, es decir, a la preclusión del derecho de acción del administrado para impugnar la resolución administrativa, es decir, el agotamiento de la vía administrativa no confiere *a priori* la calidad de firme a tales actos, pues, bien pueden estos ser susceptibles de revisión en sede judicial por medio del contencioso administrativo, a diferencia de la calidad de cosa juzgada de las resoluciones judiciales adquiridas tras el pronunciamiento definitivo en la última instancia judicial.

3.2. ¿Por qué no estamos frente a una interferencia indebida de la administración en los casos de hostilidad laboral?

Cuando la IT actúa en un proceso de fiscalización, bien por existir una denuncia laboral o bien por un operativo de fiscalización, su actuación se encuentra justificada en la intervención administrativa como manifestación del poder público administrativo,

desarrollado en el capítulo I. Además, se sustenta en el C81 que rebela el rol desempeñado por este no es insignificante, sino que tiene una relevancia en el ordenamiento jurídico, convirtiéndose en un mecanismo por medio del cual Estado brinda al ciudadano de un servicio público por medio de su función administrativa para la resguardar y promover el cumplimiento del marco legal vigente.

La interrogante formulada en este subcapítulo encuentra sus bases en la aceptación de la interacción de la IT en las relaciones de trabajo, no obstante, cuestiona su alcance competencial. Los fundamentos contenidos en el artículo 3 de la LGIT y el artículo 4 del RLGIT, son competencias amplias sin realizar alguna distinción de especie o materia; por lo que, partiendo que las actuaciones de la IT son expresión de un deber ser del Estado en las relaciones de trabajo, por tanto, tiene el deber de conocer, entre otros, los actos de hostilidad laboral de modo amplio, es decir, no debe reducirse únicamente a la constatación, por ejemplo, del literal a) del artículo 30 de la LPCL referido a la falta de pago de la remuneración cuando correspondía su otorgamiento como comportamiento hostil.

Considerando que el comportamiento “Los actos de hostilidad (...), **así como cualquier otro que afecte la dignidad del trabajador (...)**” – énfasis añadido- se encuentra tipificado como una infracción muy grave en materia de relaciones laborales, en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, exige por parte de la IT una valoración y juicio del comportamiento del administrado (responsable del cumplimiento de las normas sociolaborales y de SST), entre otros, de aquellas medidas como las disciplinarias distintas al despido, pues, atendiendo al contexto y circunstancias de su emisión, así como del análisis de la condición de los receptores de tales sanciones, por ejemplo, tratándose de una madre lactante que se reincorpora a laborar y cuyo empleador se niegue asignarle funciones o le disminuya de nivel o categoría; en el caso de una trabajadora que se identifica como varón, que es víctima de sendos comentarios lesivos referidos a su género por parte de su superior jerárquico y compañeros , entre otros. En estos casos, la IT podrá determinar si estos afectaron o no, la dignidad del trabajador o trabajadora por medio de la realización de una fiscalización.

Ello se sustenta en que el derecho a la no afectación de la dignidad es uno de contenido abstracto, de allí que, al estar positivizado, reglado como conducta infractora

en el RLGIT, este le faculta al inspector analizar tales comportamientos del poder de directriz (analizados en el capítulo II) que puedan ser, luego de una valoración, encuadrados en el supuesto de hecho del numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT.

Y es que los inspectores ex ante de la determinación de un comportamiento contrario al ordenamiento jurídico deben analizar no solamente la alegación abstracta de hostilidad, sino su contenido, es decir, cómo o de qué maneras se ha manifestado tal comportamiento traducido como hostil por parte del empleador en contra de una trabajadora o trabajador; para ello, debe analizarse, también el marco específico en el que se han desarrollado las mismas y cómo este afectó de gravedad o no, la dignidad de determinado trabajador (a) grupo vulnerable y/o de especial protección.

En el presente sub capítulo desarrollaremos cómo es el ejercicio de las competencias de la inspección de trabajo para la verificación, corrección del comportamiento contrario de los actos de hostilidad laboral, entre otros, de aquellos que afectan la dignidad del trabajador (a) y/o grupo vulnerable.

3.2.1. El ejercicio debido de la competencia de la IT.

El Tribunal Constitucional en el expediente N° 00023-2003- AI/TC, indica que el avocamiento consiste en desplazar la *litis* de competencia del Poder Judicial, hacia otra autoridad administrativa u otro órgano jurisdiccional, que serían de competencia del primero y se encuentran en trámite en la judicatura.

Algunos autores refieren que se afecta el inciso 2 del artículo 139 de la Constitución cuando la IT conoce de alguna denuncia en materia de actos de hostilidad que incumban, especialmente, comportamientos del empleador que fueron ejecutados en virtud de su poder directriz. Sin embargo, estas posturas restringen a la intervención de la IT como un mecanismo enteramente reactivo, producto de una denuncia, desconociendo que la IT en más que ello, incumbe, también, a las actuaciones realizadas por operativos en virtud, justamente, del cumplimiento de la normativa sociolaboral y convencional; además, esa postura niega a su vez la potestad preventiva de la IT mediante la cual ejerce una serie de actuaciones para “llevar” capacitaciones, asistencias, orientaciones técnicas sobre el cumplimiento de las normas sociolaborales

y de SST (en la que se encuentran la prevención de la comisión de actos de hostilidad laboral).

Como lo sostiene la Resolución N° 148-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, tal postura, esto es, la de sostener que existe algún “avocamiento indebido” por parte de la IT, desconoce que la naturaleza de la competencia administrativa y la jurisdiccional son, sustancialmente, distintas, no pudiendo ser homologadas en ningún aspecto.

Sin embargo, avocarse implica asumir competencia sobre lo que le corresponde al órgano judicial, pero, la autoridad administrativa no puede de modo alguno intervenir, esto es, despojar de las competencias conferidas al Poder Judicial y realizar una función jurisdiccional, ya que esta solo es atribuida a dicho poder público, competencia que no puede ser invadida por la vía administrativa

Por ende, el principio de no interferencia está dirigido a aquellas autoridades que pueden ejercer la función de resolver conflictos que han sido sometidos ante el mismo nivel del poder público. Por ello, no compartimos la postura asumida por una de las salas supremas laborales en la Casación Laboral N° 8389-2018-MOQUEGUA, que declaró la nulidad de una resolución de intendencia de la Sunafil que investigó a un empleador por una supuesta hostilidad laboral, pero que a su vez se encontraba sometido ante la justicia laboral. Concluyendo la judicatura en que la IT habría incurrido en un avocamiento de una causa judicial en trámite, lo que contravendría no solo el artículo 139 de la Constitución, sino, además, lo dispuesto en el TUO de la LOPJ.

Y es que cuando el artículo 75° del TUO de la LPAG prescribe que en caso la administración conozca de una “cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas relaciones de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo” (énfasis añadido), solo si existe una triple identidad estricta, la administración podrá determinar su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el conflicto.

Sin embargo, como bien se analizó en el capítulo I y en el sub capítulo 3.1. del presente capítulo, las partes que forman parte de la IT son totalmente distintas a las de un conflicto como la resuelta en la Casación descrita en el párrafo precedente en el

proceso judicial se encuentra una figura triangular conformada por el demandante, demandado y el juez laboral; mientras que en la IT nos encontramos solamente en una relación entre el administrado (sujeto que tiene el deber de cumplir con la normativa sociolaboral y de SST) y el Estado (SUNAFIL).

Con relación a las competencias ejercidas de la fiscalización de trabajo—a través del procedimiento administrativo sancionador- en adelante PAS- y, por otro, la judicatura, la Corte Suprema ha determinado en el Acuerdo Plenario N.º 1-2007/ESV-22 que la concurrencia de estas para conocer una misma materia es diferenciada, pues “ambos ordenamientos jurídicos cumplen distintos fines o sirven a la satisfacción de intereses o bienes jurídicos diferentes”. En ese sentido, no se configura una duplicidad o invasión de competencias cuando la administración interviene para verificar, prevenir y, de corresponder, sancionar el incumplimiento de normas laborales.

Y ello, responde a la naturaleza de cada una, conforme hemos desarrollado largamente en el capítulo I. Además, conforme lo reseña Morón, en relación con lo resuelto en un proceso penal o en un procedimiento administrativo el segundo no puede estar necesariamente vinculado al primero, al tener fines y objetos distintos; *mutatis mutandis* esta misma lógica del razonamiento consideramos que debe ser aplicada para el caso de la intervención de las competencias administrativas que sustentan a la IT frente a lo que resuelve la justicia laboral. Así, mientras la primera solo tiene como parte al sujeto inspeccionado y a la administración (IT), en cambio, en la justicia laboral, en un procedimiento judicial se encuentran comprendidos tanto el accionante (demandante) y el demandado. Y es que los procesos judiciales y los administrativos no tienen el mismo fundamento jurídico, ni naturaleza.

Autores como (Huamán, 2004), consideran que en el supuesto de existir un proceso judicial en trámite y en la inspección de trabajo, que verse sobre el mismo objeto materia de fiscalización, nos encontraríamos ante un supuesto de avocamiento indebido contemplado en el artículo 139, inciso 2 de la Constitución, debiéndose en este caso preferir la suspensión del procedimiento sancionador, es decir, cuando la inspección de trabajo advierte que existe un proceso judicial en trámite frente a una materia objeto de investigación por la inspección de trabajo; ello en virtud de la supremacía del Poder

Judicial por sobre la Administración Pública y la búsqueda de la seguridad jurídica como principio general de nuestro ordenamiento.

Cabe indicar que el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución y los artículos 4 y 13 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial- en adelante TUOLOPJ- establecen que la autoridad administrativa no puede avocarse a un proceso judicial que se encuentre en trámite. Sin embargo, resulta erróneo considerar que pueda existir una supremacía del Poder Judicial frente al Ejecutivo que por medio de la fiscalización laboral, así como el control que realiza el órgano a cargo del PAS y revisión a cargo del órgano resolutorio, pues, estos últimos solo se encomiendan a determinar la ocurrencia o no de una responsabilidad administrativa susceptible de sanción; mientras que el PJ busca solucionar un conflicto, es decir, el objeto de cada cual se encuentra diferenciado.

Con relación a la ocurrencia de una afectación al principio non bis in ídem, recogido en el numeral 75.2 del artículo 75 del TUO de la LPAG que impide que una persona sea sancionada más de una vez por el mismo hecho. Este no debe ser óbice para que la IT intervenga, pues, se distinguen entre sí: i) La IT puede concluir con un informe final en caso de no verificar incumplimiento laboral o en un acta de infracción que recomienda el inicio de un PAS, en caso de advertir alguna infracción, en cuyo caso el órgano a cargo de este procedimiento es el que impondrá sanción de determinar responsabilidad; ii) El acto administrativo que imponga sanción puede ser sujeto a control judicial por medio de un proceso contencioso administrativo. Mientras que en un proceso judicial el Juez Laboral resolverá la demanda interpuesta ante su despacho como fundada o infundada, o, bien puede, declarar su improcedencia, adquiriendo la calidad de cosa juzgada, luego de agotar las instancias respectivas. A manera de ilustración se describen las ejecutorias supremas que han resuelto procesos contenciosos administrativos contra SUNAFIL y con el pronunciamiento de la Segunda Sala de la Corte Suprema, las sentencias emitidas por las Salas Superiores han adquirido la calidad de cosa juzgada.

Figura N° 12

Expediente	Demandante	Demandado	Sentido
CAS 09100-2020	CERAMICA SAN LORENZO S.A.C.	SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 05250-2020	HIGH POWER S.A.	SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 07150-2020	ICATOM S.A.	SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 02815-2020	MDP CONSULTING S.A.C. (Recurrente)	SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 05136-2020	CORPORACION PESQUERA INCA S.A.C. - COPEINCA (Recurrente)	SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 05299-2020	SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD (Recurrente)	SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 10861-2020	ESCUEDERO OTERO, CARMEN BEATRIZ	SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 12334-2021	CHERO LLONTOP, ZULMIRA AURIA	SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 01194-2020	TRANSMAR EXPRESS S.A.C. (Recurrente)	SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 01943-2020	TEXTILES KANAN SAC (Recurrente)	SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 02667-2020	EL TABLON CUSCO E.I.R.L. (Recurrente)	SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 18056-2022	INTRALOT DE PERU S.A (Recurrente)	SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 18167-2022	INNOVA AMBIENTAL S.A (Recurrente)	SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 18516-2022	ARIS INDUSTRIAL S.A. (Recurrente)	SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 18544-2022	MUNICIPALIDAD DE SAN ISIDRO (Recurrente)	SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 25817-2022	CONSTRUCCIONES METÁLICAS UNIÓN S.A (Recurrente)	SUNAFIL	INFUNDADO
CAS 03710-2022	EMPRESA COMERCIALIZADORA Y DISTRIBUIDORA RACSER SA (Recurrente)	SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 11964-2021	CORPORACIÓN CERÁMICA S.A.	SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 00476-2020	INDECOPI	MTPE-SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 08045-2020	PROYECTO ESPECIAL REGIONAL PLAN COPESCO CUSCO (Recurrente)	SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 09343-2020	CORPORACIÓN LINDLEY S.A.	MTPE-SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 11379-2021	COLEGIO DE ENFERMEROS DEL PERU - CONSEJO REGIONAL VII CUSCO (Recurrente)	SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 04108-2022	COMPARTAMOS FINANCIERA S.A. (Recurrente)	SUNAFIL	IMPROCEDENTE
CAS 03178-2022	AMERICA MOVIL PERU S.A.C.	SUNAFIL	IMPROCEDENTE

Como se observa en la Figura N.º 12, la sistematización de las ejecutorias emitidas por la Corte Suprema permite evidenciar, de forma sistemática y verificable, la manera en que los procesos contenciosos administrativos contra SUNAFIL han sido resueltos por el PJ. Así constituye un soporte empírico que evidencia que la actuación de la IT no constituye un pronunciamiento último, sino que, puede ser objeto de control jurisdiccional. En dicho escenario corresponde al Juez Laboral resolver dicha demanda.

En ese sentido, ni la actuación de la IT de trabajo se equipara a la del PJ ni lo resuelto por el órgano jurisdiccional se asemeja a las actuaciones que realiza la IT, pues, como se ha desarrollado en los capítulos precedentes, bien puede actuar de oficio o a pedido de parte, iniciando sus actuaciones al emitirse la orden de inspección que, además de

incluir al personal inspectivo, esta orden incluye, también, el centro de trabajo a ser inspeccionado, así como las materias a inspeccionar.

Por tanto, considero que, entre dichos poderes públicos, estos son, la justicia laboral y la inspección de trabajo (posteriormente, de advertirse alguna infracción no subsanada por el administrado, órgano administrativo sancionador), traducido en las competencias ejercidas por los tribunales administrativos no existe una supremacía o mayor valor entre uno y otro, de forma absoluta e inequívoca, sino que, entre ambos existe una correlación que vienen delimitados por la normativa legal vigente que los crea y confiere competencias a cada uno. Siendo que, no se debe confundir el control de legalidad que ejerce el Poder Judicial sobre las actuaciones ejecutadas por los tribunales administrativos o la administración en general, sino que esta es una manifestación de dicha complementariedad ya que, con la revisión judicial de los actos de administración o administrativos, se tutelan los derechos de los ciudadanos.

En esa línea, cabe destacar que la lucha contra el trabajo infantil es un claro ejemplo sobre la no supremacía de ningún poder público, pues, con la actuación de la IT no se inhibe ni se subordina la labor del Ministerio Público ni del PJ, pues, mientras la inspección puede detectar y sancionar administrativamente la contratación ilegal de menores (tipificado en el numeral 25.7 del artículo 25 del RLGIT), el Ministerio Público puede realizar investigaciones de naturaleza penal de verificar la configuración de delitos conexos, conforme se muestra a continuación:

Tabla N° 10: Caso de la lucha contra el trabajo infantil

Inspección de Trabajo	Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021	Resolución Ministerial N° 264-2012-TR	Código Penal
25.7 del RLGIT: establece la Infracción de advertirse un trabajo forzoso, trabajo de niños, niñas y adolescentes, así como la trata de personas	Disponía el fortalecimiento para la detección, protección, así como la sanción de advertirse trabajo infantil peligroso, la explotación infantil y adolescente	Prescribe que el MTPE debe coadyuvar a la política nacional para prevenir y erradicar el trabajo infantil prohibido.	Intervención del Ministerio Público, Policía Nacional y el Poder Judicial como articuladores para sancionar casos de las peores formas de trabajo infantil.

Lo descrito en la tabla N° 10 evidencia un modelo de intervención coordinada y no jerárquica en la cual las funciones estatales no deben interpretarse desde una lógica de supremacía, sino a partir de un enfoque de complementariedad, donde cada entidad cumple un rol específico en la defensa del interés público y los derechos fundamentales laborales.

Un ejemplo concreto de cooperación transversal entre la IT, y otros organismos del Estado se observa en el Informe Anual de la IT (2023; pág. 20). En la que se observa que la IT ha colaborado con entidades como municipios, Gerencia Regional de Comercio Exterior y Turismo, SUTRAN, el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú (PNP), Migraciones, SUNAT, el FPEDTP e INDECOPI. Además, se evidencia un incremento sostenido en la articulación interinstitucional desde el 2021 al 2023 referidos a los operativos programados de forma conjunta.

Desde esta perspectiva, evidencia que un enfoque de coordinación interinstitucional fortalece la eficacia de los mecanismos de tutela y contribuye a una respuesta desde los poderes públicos de forma más coherente y eficiente.

Tabla 11: Informe Anual de la IT (2023)

<i>Operativos conjuntos de fiscalización del 2021-2023</i>			
Tipo de Operativos	2021	2022	2023
Programados	38,062	28,150	20,850
Programados Conjuntos	304	219	394
Total general	38,366	28,369	21,244

Fuente: Sistema Informático de Inspección del Trabajo – jun.2024
Elaboración: SUNAFIL – Dirección de Inteligencia Inspectiva

Lo descrito con relación a la cooperación interinstitucional de la IT da luces de que la lucha contra el incumplimiento laboral así llevada no implica la intromisión en las competencias de las entidades involucradas. Más bien, la articulación entre la SUNAFIL, SUTRAN, Ministerio Público, PNP, Migraciones, SUNAT,

FPEDTP, INDECOPI; por lo contrario, evidencia el deber/hacer del Estado mediante el poder público a través de otras instituciones, distintas a la IT, para la protección de los derechos laborales involucrados en dichos operativos, cada uno interviniendo desde sus competencias y atribuciones.

Así la IT en su papel de fiscalizador y búsqueda de la prevención en materia laboral, complementa el accionar de otras instituciones sin la necesidad de reemplazarlas, consolidando un sistema de protección laboral más eficiente y efectiva. Este enfoque reafirma que la intervención del Estado en materia laboral no es un ejercicio de superposición de funciones, sino una estrategia coordinada que optimiza los mecanismos de control y tutela de los derechos fundamentales en el ámbito del trabajo.

En ese sentido, la inspección del trabajo, cuando determina responsabilidad administrativa no solamente debe subsumir el supuesto incumplimiento en alguna de las infracciones previstas en el RLGIT, sino que la situación objeto de su verificación, debe relacionarla con los incumplimientos previstos como infracciones taxativamente establecidas en dicho dispositivo normativo. En virtud de dicha acción la inspección de trabajo y el órgano administrativo sancionador debe realizar un ejercicio valorativo e interpretativo, acompañada de una debida motivación y el resguardo al debido procedimiento durante el procedimiento inspectivo y sancionador.

Marcial (1999) entiende que la potestad de la administración para resolver conflictos se encuentra sujeta al ordenamiento cuando manifiesta que esta atribución es equiparable a la labor judicial referida a resolver en derecho (p. 23). En esa misma línea el profesor Monroy (1996) reconociendo que nadie puede arrogarse la atribución de resolver conflictos por cuenta propia o de forma privada; no obstante, al Estado a través de su deber-poder sí le corresponde tal atribución por medio de sus organismos especializados administrativos (p. 81).

Coincido con estos autores cuando indican que los órganos administrativos, específicamente, los tribunales administrativos, administran justicia, pero que su

decisión está sujeta siempre a la evaluación que pudieran hacer las cortes judiciales de modo definitivo sobre determinado caso.

En este aspecto se debe invocar el artículo 18 del Convenio N° 81 de la OIT, dado que las sanciones que son impuestas por el sistema de trabajo tienen un fin ejemplificador, a efectos de desalentar comportamientos contrarios a la legislación laboral, a partir del establecimiento de sanciones administrativas, previamente, establecidas, como es el caso del hostigamiento laboral tipificado en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT.

Por lo que, en virtud del alcance y fuente convencional que irradia el Convenio N° 81 y la LGIT que la desarrolla, se admite un ámbito de fiscalización sumamente amplio y omnicompreensivo de materias que contiene la legislación laboral nacional, que involucra, entre otros, el alcance de uno de los objetivos de desarrollo sostenible, como es el objetivo N° 08, referido al Trabajo decente, por ello, discrepamos con la posturas doctrinales que cuestionan las facultades de la inspección de trabajo para abordar materias, como los actos de hostilidad laboral.

De acuerdo con lo resuelto por la Cuarta Sala de la Corte Suprema, tratándose de tutelar los derechos en materia laboral existen dos mecanismos, el primero busca garantizar, promover el respeto del interés general, en el caso que nos convoca en el presente trabajo, a lograr la vigencia de los derechos laborales por medio de la función administrativa, a cargo de la IT. El otro, asumido por el Poder Judicial, llamado a resolver, entre otros, el conflicto laboral, así como de revisar las actuaciones administrativas por medio de la acción contenciosa administrativa.

Sobre lo último, se debe advertir que, el primer control de las actuaciones administrativas tampoco se encuentra a cargo exclusivamente del Poder Judicial, pues, ex ante de acudir a dicho órgano, la propia administración puede realizar la revisión de sus actos e incluso declarar la nulidad de oficio de los mismos”.

Lo descrito sustenta la razón del “procedimiento administrativo”, la cual sirve para garantizar que el funcionario/servidor público actúe de acuerdo con las normas de orden público que definen sus competencias, en atención al interés general (colectivo), sin que ello implique una afectación al derecho de los privados (para nuestro objeto de estudio- el sujeto inspeccionado (empleador o empresa principal, esta última tratándose de una verificación, por ejemplo, de tercerización o intermediación laboral).

El segundo mecanismo de control de las actuaciones de la administración es el Poder Judicial, cuya intervención solo será posible si el administrado (tratándose de la IT- nos referimos al sujeto inspeccionado) ejerce su derecho de acción contra el acto o actos de la administración que considera lesivo (s); mediante un proceso contencioso administrativo luego de agotar la vía administrativa.

La tercera garantía que se aprecia se ejecuta, principalmente, en países de Latinoamérica como Colombia, entre otros, mediante Salas Especializadas del Consejo de Estado de responsabilidad de la administración, mediante el cual, si en caso se declara que su actuación resulta arbitraria o ilegal, el administrado puede pedir una indemnización como ocurrió cuando mediante la acción de reparación directa el Consejo de Estado de la Sala en lo Contencioso Administrativo en Bogotá, el 26 de agosto de 2015, ordenó al Instituto de Seguros Sociales a una condena por perjuicios morales tras advertirse fallas en la prestación de sus servicios.

Ciudad (2024) no identifica que entre la inspección de trabajo y la jurisdicción laboral exista una incompatibilidad en sus funciones o que estas sean contrapuestas o se trastoquen; por el contrario, sostiene e invoca al fortalecimiento de la inspección, pero también de la justicia laboral. En tanto, indica que estas constituyen verdaderas herramientas para la supervisión y garantía del cumplimiento de lo laboral, enfatizando en que su ausencia restaría e involucraría que los derechos laborales sustantivos no se encuentren garantizados.

No es posible, por tanto, identificar los conceptos de función jurisdiccional y judicial asumida por un órgano administrativo, pues, las actuaciones que esta realiza no revisten tal carácter. Por ello, si bien, luego de la actuación de la IT y de determinarse la configuración de una conducta infractora el órgano a cargo del procedimiento administrativo sancionador puede imponer sanciones conforme las facultades atribuidas en la LGIT y su reglamento. Este aspecto (determinación de la sanción) es iniciado de oficio por la administración y no requiere de la intervención del trabajador afectado, pues, es, finalmente, la propia administración encarnada en el inspector de trabajo, quien mediante el levantamiento de su acta de infracción recomienda su inicio.

Es de apreciar que cada uno de estos mecanismos desempeña un rol específico de acuerdo con las competencias conferidas y a la naturaleza de sus funciones y, que si bien pueden tener ciertas coincidencias dirigidas a garantizar que las normativas sociolaborales sean cumplidas, así como observadas por los titulares sobre los cuales recae su cumplimiento.

La IT resulta trascendental para dar una respuesta inmediata frente a las vulneraciones ordenando, además, medidas correctivas dirigidas a conseguir tal fin, por su parte la justicia laboral se sustenta en la resolución de conflictos entre particulares que ejercitan su derecho de acción en búsqueda de una tutela jurisdiccional, el cual mediante la emisión de una resolución con calidad de cosa juzgada pueda poner fin definitivo, entre otros, a los conflictos sometidos a dicha judicatura. Por lo que, a continuación, analizaremos la estructura del procedimiento ante la justicia laboral.

3.2.2. ¿Solicitar la actuación de la IT por la comisión de un acto hostil implica un abuso del derecho, si no se cumple con lo dispuesto en el artículo 36 de la LPCL?

Si bien, como se ha analizado en el capítulo I, la función de la justifica de trabajo y la IT constituyen verdaderos mecanismos para la observancia de los derechos laborales y garantizar su cumplimiento, aunque, además, la IT tiene el deber de

promover, fomentar su observancia y de, advertir, alguna infracción requerir el cese y corrección de dicho comportamiento. Lo expuesto evidencia que ambos difieren no solo en su naturaleza sino en la forma en que se desarrollan, tales como sus objetivos, naturaleza y plazos.

Una de las más notorias es el plazo para ejercer el derecho de acción ante la justicia laboral, tratándose de un proceso de cese o indemnización por un acto de hostilidad; frente al plazo para que la IT actúe, verifique y, de corresponder, ordene la corrección del comportamiento hostil. A este sistema de plazos, nuestro sistema jurídico lo denomina caducidad y/o prescripción.

Considero que esta divergencia no es casual, siendo que obedece a los fines y principios que rigen para el Poder Judicial, por un lado y, para la IT, por otro. En esta sección, se busca analizar esta disimilitud y el sustento de las mismas.

A. La caducidad del artículo 36 del TUO de la LPCL

El plazo de caducidad dispuesto en dicho dispositivo normativo, si bien hace alusión a 30 días para accionar pidiendo tutela jurisdiccional por actos de hostilidad laboral; no obstante, de acuerdo con el artículo 247 de la LOPJ y la jurisprudencia unánime sobre el particular, reforzado por el Pleno Jurisdiccional Nacional de 1999, este debe ser contabilizado conforme a los días hábiles, en los que el despacho judicial atiende.

Ello se sustenta en la concepción referida a que el proceso judicial comprende una serie de actuaciones y actos procesales con el objeto de emitir una resolución judicial que ponga fin al conflicto intersubjetivo sometido ante la justicia, entre otros, laboral.

Canelo (1991) afirma que el derecho de acción permite exigir al órgano jurisdiccional la tutela de un derecho, la solución de un conflicto o de la incertidumbre jurídica (p.24). Por su parte, la caducidad de dicho derecho se da mediante un dispositivo normativo la ley les fija un plazo para su

ejercicio y, una vez fijada opera de modo automático con el pasar del tiempo conforme lo prescribe el artículo 2007 del Código Civil.

Vidal (2014) señala que los plazos de la caducidad son perentorios y forzosos, pues no admiten suspensión ni interrupción, salvo la imposibilidad de los nacionales de recurrir a su jurisdicción (p. 125). De allí que encuentre sustento que en el caso de la tutela judicial se haya omitido considerar en el cómputo del plazo para la caducidad el periodo de tiempo en que sea imposible acceder al despacho judicial por la inactividad de este- conforme el Pleno Jurisdiccional Nacional de 1999.

Si bien el derecho otorga facultades a los individuos, en este caso en concreto el ejercicio del derecho a accionar jurisdiccionalmente, no obstante, este no es ilimitado e imperecedero en el tiempo, tratándose de la búsqueda de tutela jurisdiccional contra actos de hostilidad. De allí que se legitime la imposición de un plazo caducidad para el ejercicio de dicho derecho.

B. La caducidad en la IT- artículo 259 del TUO de la LPAG

Morón Urbina (2017), señala que “la caducidad puede ser definida como aquella figura que origina la anormal y anticipada terminación de un pronunciamiento, debido a la inactividad de la autoridad competente, prolongada en su trámite, la cual ocasiona que el plazo establecido para su culminación se venza, adelantando el término del procedimiento por mandato de ley”.

La caducidad contenida en el TUO de la LPAG es respecto del procedimiento administrativo sancionador y no sobre las actuaciones realizadas por la inspección de trabajo. Por ello, el órgano a cargo de dicho procedimiento solo podía haber determinado la existencia de una infracción antes del vencimiento del plazo de caducidad.

En tal sentido, para que opere la caducidad, o, como es entendido por algunos autores como el término del plazo del procedimiento sancionador, para emitir una resolución, se configura la caducidad de acuerdo con el artículo 259 del TUO de la LPAG, una vez transcurridos nueve (9) meses desde el inicio del procedimiento sancionador, este caducará indefectiblemente, procediéndose a su archivo.

La figura de la caducidad es garantizar la seguridad jurídica y evitar la prolongación de conflictos de forma indefinida. De acuerdo con lo desarrollado en el presente sub capítulo, en la justicia laboral, la caducidad reglada por el artículo 36 del TUO de la LPAG, que establece solo treinta días para el ejercicio de la acción judicial, tiene por objeto el resolver un conflicto inter partes, donde uno de ellos resultará vencedor y el otro, vencido. De allí que, se busca que el acceso a la justicia es el ejercicio de un derecho cuya duración es limitada (Albaladejo: 2008. P.474).

Conforme lo establecido en el TUO de la LPAG, la caducidad es solo impuesta y exigible si existe una ley que así lo ordene; por tanto, estando a que la LGIT ni su reglamento, ni el TUO de la LPAG disponen un plazo de caducidad para las actuaciones ejercidas por la inspección de trabajo ni para el denunciante o solicitante de dichas actuaciones, en el marco del principio de legalidad no resultaría exigible ni una aplicación análoga de lo que establece el artículo 36 del TUO de la LPCL al ámbito administrativo porque como bien se lee desde una interpretación literal, esta está dirigida en el marco de la tutela jurisdiccional ejercida por el Poder Judicial, lo cual no es sinónimo de la IT ni son similares en naturaleza y *génesis*.

La IT busca verificar si existió o no un incumplimiento sociolaboral y, de corresponder, ordenar la corrección de tal comportamiento, a efectos de reestablecer con ello el orden público, es decir, el respeto y observancia de las normas sociolaborales y de SST.

La divergencia en el cómputo de los plazos de caducidad entre el procedimiento administrativo sancionador y aquellos propios para el

ejercicio de del derecho de acción para la interposición de una demanda ante la justicia laboral, encuentra sustento en la diferente la naturaleza y finalidad de cada uno. El proceso judicial laboral tiene como génesis la resolución de conflictos entre partes, orientándose a la declaración, reconocimiento y restitución de derechos vulnerados. Mientras que el PAS persigue un fin vinculado al interés público y al respeto del ordenamiento jurídico laboral, no a la resolución de un conflicto individualizado. Por ello, los plazos de caducidad en este ámbito responden al ejercicio oportuno de la potestad sancionadora del Estado, evitando que las infracciones administrativas queden impunes por inacción de la autoridad.

Y es que, por ejemplo, en el proceso judicial laboral, se tiene un enfoque garantista con relación a las partes procesales intervinientes. Mientras que, en el ámbito administrativo, al tener como objeto principal la garantía y lograr la observancia de los derechos humanos laborales, entre otros, se prioriza la eficiencia del sistema, no obstante, si tiene un plazo de caducidad, aunque disímil al del proceso judicial, justamente, porque el objeto tanto de la inspección como la del órgano judicial son disímiles.

Entonces la respuesta a la pregunta formulada en el ítem 3.2.1 es negativa porque el abuso del derecho implica una distorsión del ejercicio de un derecho subjetivo con lo cual se tergiversa su propósito original causando perjuicio a terceros. Por lo que, cuando el artículo 36 de la LPCL desarrolla el plazo de caducidad está dirigida al derecho de “acción”, específicamente, a la acción judicial, es decir, se refiere a que vencido este, el derecho de acción del trabajador (a) afectado (a) por un acto de hostilidad para la búsqueda de tutela judicial ha perecido. Sin embargo, ello no es lo mismo ni debe traducirse como igual, cuando nos referimos a la caducidad administrativa, pues, esta última no tutela un bien jurídico en pro del administrado afectado (trabajador (a)) sino que está pensado en no permitir que la demora en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador lesione el derecho a un debido proceso administrativo dentro de un plazo razonable del administrado (- tratándose de la IT- cuando

indico administrado me refiero al sujeto inspeccionado- sobre el cual recae el deber de hacer o no hacer para cumplir las normas laborales-).

Desde una perspectiva crítica, el abuso de derecho plantea un reto complejo en la práctica jurídica, ya que su identificación y sanción dependen de un análisis contextual que vaya más allá de la literalidad de la norma. En muchos casos, la línea entre el ejercicio legítimo de un derecho y su abuso es difusa, lo que exige la intervención de jueces e intérpretes del derecho para valorar factores como la intención del sujeto, el impacto generado y la proporcionalidad de la acción. Este aspecto es particularmente relevante en ámbitos como el derecho laboral, el derecho civil y el derecho constitucional, donde la colisión entre derechos individuales y colectivos es frecuente y requiere soluciones que eviten privilegios indebidos o restricciones arbitrarias.

Finalmente, la existencia del abuso de derecho demuestra que el ordenamiento jurídico no puede reducirse a la aplicación mecánica de normas, sino que debe interpretarse conforme a principios generales como la justicia, la razonabilidad y la función social del derecho. La prohibición del abuso de derecho busca impedir conductas oportunistas que instrumentalicen el derecho en perjuicio de otros, asegurando que el sistema legal no se convierta en una herramienta de injusticia. En consecuencia, el control sobre su ejercicio es una garantía esencial para preservar el equilibrio jurídico y evitar que el derecho sea utilizado como un medio de opresión, fraude o ventaja ilegítima

3.3. Los Convenios Internacionales como parámetro de interpretación

Debe recordarse conforme lo señala (Peces-Barba, 1995) que las funciones de los derechos fundamentales ejercen en el derecho interno como mecanismos de interpretación o criterios ante posibles antinomias, excesos o lagunas de los dispositivos normativos en materia de derechos fundamentales que los puedan limitar o desconocer. En efecto, tales normas convencionales que se encuentren vinculadas a la promoción, resguardo, respeto de la proyección de los derechos humanos forman parte del bloque

constitucional sobre el cual se debe erigir las actuaciones de los ciudadanos como de los poderes públicos, incluyendo con ello a los servidores, funcionarios que ejercen, entre otros, la función jurisdiccional.

El control de convencionalidad pretende que se interprete el derecho interno en base al corpus iuris de derechos humanos internacional, este permite aplicar de manera afín el derecho vigente de un Estado con los tratados internacionales en materia de derechos humanos (García & Palomino, 2013, pág. 22).

Por su parte, Baz señala que la búsqueda de tutela de los derechos fundamentales en materia de relaciones laborales se sustenta en un modelo monista que considera sin especificidad de algún modelo particular en su resguardo (2006, p.300).

La tesis dualista de los derechos humanos tiene como representante a Novak y García (2001) exigen que para la entrada en vigor de un tratado internacional en el derecho interno se producen en momentos diferenciados, en la lógica que entienden que el derecho interno con el internacional es distinto, por lo que, si el segundo se debe aplicar en el primero, pues, debe transformarse en un derecho interno para someterse a la Constitución de determinado Estado (p. 325).

Landa (2016, 9. 14-15) refiere que las deficiencias de las tesis monistas y dualista en materia de derechos humanos debe ser superada asumiéndose, pues, una tesis mixta la denominada tesis de la coordinación que ve al Derecho Internacional (sustentado en los diversos Tratados Internacionales) como un derecho de integración y, cuyo incumplimiento conllevaría a la responsabilidad internacional del Estado infractor. Esto implica asumir el sometimiento de la ley al de la supremacía del tratado internacional, en nuestro caso, C111 y C190 de la OIT y la Convención de Belém do Pará.

Asimismo, indica el autor, estos tratados al abordar derechos humanos ratificados por el estado peruano pertenecen al ordenamiento jurídico interno, de acuerdo con el artículo 55 de la norma fundamental, por lo que, son válidos y eficaces, sin requerir de algún otro medio o mecanismo para exigir su cumplimiento y respeto por parte de las autoridades administrativas, poderes públicos o particulares. En caso de conflicto entre un tratado internacional y una ley, prima el primero.

Recordemos, así los siguientes convenios que forman parte del *corpus iuris internacional*, en materia específica a nuestro objeto de estudio que es la prevención y erradicación de actos de hostilidad laboral, así encontramos las siguientes:

- Recomendación N° 05 de la OIT, 1919, ordena la implementación de una inspección para salvaguardar, entre otros, la salud de los trabajadores obreros, especialmente.
- El Convenio N.º 81 de la OIT sobre la inspección del trabajo y su Recomendación N.º 81, establecen los principios fundamentales que rigen la labor de la IT enfatizando que su eje consiste en garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales referentes a las condiciones de trabajo.
- Recomendación N.º 28, relativa a la inspección del trabajo de la gente de mar, destaca que corresponde a los Estados asegurar la vigencia de los dispositivos legales que los protegen. Asimismo, la Recomendación N.º 82, referida a la inspección del trabajo en las minas y el transporte, y la Recomendación N.º 133, sobre la inspección en el sector agrícola.
- Convenio N° 111 OIT: Sobre discriminación (empleo y ocupación) y su recomendación, encargan al Estado a cooperar de forma estrecha para la lucha contra la discriminación en todos los sectores.
- Convenio N° 190 OIT: Sobre la violencia y acoso en el mundo del trabajo. Reconoce la afectación a la salud psíquica, física y sexual de las personas, además, en su dignidad.
- Recomendación N° 206 OIT: Resalta la participación de los inspectores de trabajo, entre otros, para cumplir los fines del C190 OIT.

- Convención de Belém do Pará: Violencia contra la mujer, es empleada por la OEA para prevenir, sancionar y erradicar cualquier forma de violencia contra la mujer.

Si bien la inspección de trabajo y su actuación no constituye un derecho fundamental; no obstante, su funcionamiento e institucionalización permite garantizar el respeto, resguardo y promoción de estos. Atendiendo al objeto de este trabajo, los C111 y C190 de la OIT y la Convención de Belém do Pará, constituyen instrumentos internacionales humanos por tanto, forman parte del derecho internacional y como desarrollamos en el capítulo I y II, este tipo de derechos exigen que el Estado no sea un espectador en su observancia o no, por parte de sus ciudadanos, sino que debe tener un rol activo (intervención) disponiendo los mecanismos más eficaces para ser capaz de su resguardo, promoción y garantía de cumplimiento.

Es en este momento en que la IT cobra especial relevancia, pues, a través del C81 la OIT ha reconocido su trascendencia e importancia en la consecución de la protección de los derechos humanos laborales. Tal es así que se busca, entre otros, fiscalizar, promover e informar las obligaciones en los centros de labore, de manera que estos tengan condiciones laborales seguras- derecho fundamental del trabajo conforme a la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo; siendo que si en este se producen actos de hostilidad laboral o de otro tipo, como hostigamiento sexual o de discriminación laboral, pero si se sostiene que la fiscalización laboral carece de competencia y facultades para su constatación, determinación y, ulterior sanción administrativa por dichos hechos, se impide que no solo el Estado Peruano incumpla con sus deberes de resguardo y protección de los derechos fundamentales del trabajo, sino que, además dichos derechos fundamentales (entorno de trabajo seguro y eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación) continuarán desarrollándose.

Como es de verse, la prohibición de afectar a la dignidad humana, sobre todo el objetivo de proteger, entre otros, el derecho a la no discriminación a las condiciones seguras en el trabajo, importan que detrás de la competencia para que actúe la IT bien, por un operativo o por una solicitud de actuación inspectiva verifique si en determinado

caso existe un comportamiento hostil del empleador contra el trabajador (a) es el resguardo del derecho a la dignidad de este pilar fundamental del Estado.

De allí que al ser un derecho humano (la dignidad) necesita y requiere de contenido para su cautela y protección, no solo de un mecanismo del poder público, como es el Poder Judicial mediante la justicia laboral, sino, también, de la Inspección de Trabajo y como indica Tapiola (2008) existe una conexión entre la vigencia de los derechos fundamentales laborales (entendemos como la dignidad humana) y la inspección de trabajo.

Desde una interpretación sistemática de lo dispuesto en el artículo 25, numeral 25.14 del RLGIT, así como de los artículos 1 y 22 de la Constitución Política del Estado y, del Convenio N° 81 de la OIT, no se puede negar la posibilidad que el trabajador que se considera hostilizado acudir a la inspección del trabajo en búsqueda de la constatación y cese de tales actos; afirmar lo contrario implica una afectación a los fundamentos del artículo 2 del Convenio N.º 81 de la OIT.

Recordemos, pues, la teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales, para nuestro objeto de estudio los contenidos en los C111, 190 y la Convención de Belém do Pará, en la medida que esta teoría afirma que los derechos fundamentales como los reconocidos en dichos tratados internacionales contienen mandatos de optimización (Alexy, 1993, p.86).

Cuando las salas laborales interpretan de forma errónea las competencias dadas en la LGIT y el RLGIT, confundiendo la naturaleza y fundamentos de la IT frente a las competencias y poderes que incumben al PJ, tal error tiene como premisa mayor que la IT tiene “competencias limitadas”, pese a que la LGIT no establece expresamente limitaciones a las facultades de la IT en Perú, teniendo, por tanto, competencias amplias en su labor al señalar que esta es competente para conocer “normas sociolaborales y de SST”. Entre tales competencias se encuentra el deber de vigilar que en las relaciones de trabajo no se produzcan alguna afectación a la dignidad del trabajador- artículo 23 de la Constitución Política del Estado- la cual, conforme la LPCL y su TUO, establecen que este comportamiento “afectación a la dignidad” constituye un acto de hostilidad, el cual

está debidamente reglado por el RLGIT, como infracción al ordenamiento jurídico peruano.

Y es que interpretaciones como las realizadas por las salas laborales a la fecha, no solo transgreden los fines y principios que sustentan el Convenio N°81 de la OIT que es un convenio de gobernanza; sino que, además, desconocen normas de *jus cogens laboral* contenido en el C111. Impidiendo con ello, que el sistema de inspección de trabajo pueda realizar acciones de fiscalización para constatar, por ejemplo, si determinado centro de labores cuenta con condiciones laborales seguras- derecho fundamental del trabajo conforme la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales del trabajo.

En efecto, interpretaciones que restringen competencias para realizar la fiscalización laboral de actos de hostilidad puede llevar a que, si en el centro de trabajo se producen estos o casos de hostigamiento sexual o, incluso, discriminación laboral. Esto generaría un doble efecto negativo: por un lado, el Estado peruano incumple sus deberes internacionales y constitucionales de resguardo y protección de los derechos fundamentales en el trabajo; y, por otro, el trabajador o trabajadora afectada no tendría un mecanismo de protección y/o prevención por parte de la administración y, su defensa a sus derechos fundamentales se reduciría a tener que accionar ante el órgano judicial.

Justamente la prohibición de la realización de actos de violencia en el trabajo, acoso y, en especial, del hostigamiento tienen su símil y en él su justificación, esto es, que afectan la dignidad del trabajador afectado con tales comportamientos. Esto último solo puede ser determinado producto de una valoración de las circunstancias concretas del despliegue del poder de directriz del empleador en contra de sus trabajadores (as), siendo una de estas, el ejercicio disciplinario que conllevan a afectar, entre otros, un comportamiento o una serie de *praxis* dirigidas a hostigar a su subordinado (a) y que, por ende, constituyen en prácticas proscritas por el ordenamiento jurídico.

Para el caso peruano, resulta trascendente que cuando los órganos jurisdiccionales en la actividad del control judicial de los actos administrativos- mediante el proceso contencioso administrativo- al determinar la naturaleza y competencias de la Inspección de Trabajo lo hagan desde la óptica del corpus iuris internacional que incumbe al Estado

a efectos de garantizar la vigencia de los derechos humanos, los cuales no puede ser reducido a un único mecanismo de protección. Más aún, si desde el C81 hasta la LGIT y su reglamento, no han hecho tal distinción ni reducción de funciones a la IT, por lo que, mal se haría que mediante la jurisprudencia se realicen tales interpretaciones que consideramos a todas luces contrarias al espíritu de la Convenios 81, así como a los C111 y 190 de la OIT.

El mecanismo de protección para la vigilancia y aseguramiento de la no configuración de actos de hostilidad o la disposición del cese de estos no debe agotarse en un único mecanismo de protección, sino que se debe ofrecer una tutela y establecer procedimientos administrativos como la IT para que se garantice que en el caso peruano no se tolera ninguna conducta empresarial que afecte la dignidad del trabajador.

De ahí que, la competencia de la IT de acuerdo a lo reglado en el RLGIT guarde sintonía con los C111 y 190 de la OIT, además, de la Convención de Belém Do Pará, para realizar actuaciones de investigación con relación, entre otras, a las acciones disciplinarias impuestas por el empleador, ya que estas pueden configurar actos hostiles que pretenden y atentan contra la dignidad del trabajador (a) o con el gremio o afiliado sindical.

Desde la perspectiva de la teoría de la correspondencia y los convenios en materia de Derechos Humanos, así como lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 23 de la CPP, el respeto a la dignidad es un pilar fundamental del Estado, lo cual implica que éste tiene un deber no solo pasivo sino activo referido a emplear los medios necesarios para contrarrestar y evitar la realización de conductas arbitrarias en el ámbito de las relaciones laborales. En este contexto, la función de la IT, como se viene señalando a lo largo de los capítulos I y II, no solo se agota en constatar un cumplimiento normativo, sino que *ex ante* de dicha determinación debe el personal comisionado realizar las actuaciones de inspección y luego de lo recogido en ellas, evaluar lo constatado y presentado por la administrada (empleador), a efectos de determinar si, por ejemplo, las medidas disciplinarias impuestas constituyeron o no, medios que resquebrajen o desconozcan la dignidad del trabajador o trabajadora, gremio o afiliado sindical.

Los Convenios números 81, 190 y 111 de la OIT refuerzan los argumentos hasta aquí expuestos, pues evidencian la trascendencia y necesidad de contar con múltiples mecanismos que aseguren la integridad y el bienestar de los trabajadores y trabajadoras en el centro de trabajo, ya que el Convenio 81 establece la necesidad de sistemas de inspección que velen por el cumplimiento de las normas laborales, mientras que los Convenios 190 y 111 promueven, respectivamente, condiciones laborales dignas y la eliminación de cualquier forma de discriminación en el empleo y la protección contra la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Esta tríada de instrumentos internacionales reafirman que la IT es una institución idónea y útil para advertir, contrarrestar y, de ser necesario, sancionar aquel comportamiento del administrado (empleador) que agrave las normas de orden público laboral, entre otras, como el uso arbitrario del poder directriz, empleando acciones disciplinarias dirigidas a menguar la dignidad del trabajador, por lo que se requiere que en aquellos casos estas sean sometidas a un análisis riguroso por parte de la IT, para evitar que su empleo continúen mellando los derechos humanos fundamentales..

Lo contrario, esto es, negar a la IT competencia para dicho estudio de casos, implica cerrar un mecanismo de resguardo, tutela de un derecho fundamental humano: la dignidad del trabajador, el derecho a desenvolverse en un centro de trabajo seguro, sin temor a represalias o amedrentamientos. Continuar realizando interpretaciones como las efectuadas por las Salas Superiores descritas en el capítulo II, significaría un retroceso en la protección de tales derechos humanos, a los que se deben añadir la no discriminación y el derecho a la igualdad de oportunidades. Pretendiendo reducir únicamente a lo dispuesto en el artículo 35 de la LPCL, esto es, que el trabajador que se considere afectado por un comportamiento hostil solo pueda reclamar o el cese de este o la terminación del contrato (Arce, 2012 p. 446).

Habiéndose determinado que entre la actuación de la IT y el PJ no ocurre una interferencia de competencias de una contra otra, y atendiendo a las particularidades de cada una, se aprecia que, para casos, de protección urgente como los derechos fundamentales laborales, casos de hostilidad laboral, entre otros, resultaría necesario la implementación de un sistema de articulación entre la IT y la Justicia Laboral, entre otros, para casos como el de la hostilidad laboral.

La IT podría colaborar con la justicia laboral a través del trabajador o empleador que solicite a la administración acceso a los documentos recabados durante las actuaciones de fiscalización en aplicación del artículo 259 del Código Procesal Civil, así como lo dispuesto en el artículo 87 del TUO de la LPAG sobre colaboración entre entidades, específicamente, en su numeral 87.2.4 cuando refiere que la administración debe facilitar a las entidades los medios de prueba que se encuentren en su poder, cuando les sean solicitados. En dicho escenario, la IT por medio de la SUNAFIL puede hacer provisión de las actas de infracción o de verificación que son elaborados por los inspectores de trabajo y que recogen hechos constatados directamente en el centro laboral. Estas tienen presunción de veracidad mientras no se demuestre lo contrario de acuerdo con el artículo 16 de la LGIT.

Asimismo, dentro de las diversas actuaciones que realiza la inspección de trabajo tenemos que esta recoge, por ejemplo las declaraciones de trabajadores, testimonios que son brindados de forma espontánea, las cuales pueden constituir en indicios relevantes, especialmente en casos en los que se discuta, por ejemplo, cómo y en qué circunstancias se produjo un accidente de trabajo a efectos de fijarse en sede judicial la reparación por la indemnización por daños y perjuicios sufridos por el trabajador accidentado. Además, en casos donde se detecte un incumplimiento al mandato de regularizar un vínculo laboral como un trabajador a plazo indeterminado o cesar una conducta hostil— dicho incumplimiento puede ser utilizado en sede judicial como evidencia de reiteración o de la conducta asumida por el empleador.

De esta manera la actuación judicial no solo será una aspiración, sino una que efectivice de forma pronta y oportuna la protección de dichos derechos, por ejemplo, por medio de un intercambio de información y coordinación institucional, para dotar al aparato jurisdiccional de piezas procesales (pruebas) que la IT haya podido obtener como consecuencia de su actuación en determinado caso en concreto.

CONCLUSIONES

PRIMERO. La administración de justicia en el caso peruano no se limita exclusivamente al Poder Judicial. Si bien este tiene la función central de resolver conflictos, esto es, ponerles fin en instancia definitiva (cosa juzgada), existen otros medios de jurisdicción que cumplen un rol también de tutela de derechos y solución de controversias, como la jurisdicción constitucional o el arbitraje, entre otros.

SEGUNDO. Los tribunales arbitrales, la justicia constitucional a través del Tribunal Constitucional y los órganos administrativos con función cuasi jurisdiccional constituyen claros ejemplos de la existencia de mecanismos alternativos que complementan el sistema judicial para la resolución de conflictos; en consecuencia, la jurisdicción no es un monopolio del Poder Judicial, sino una función que, dentro de los mandatos contenidos en nuestra Constitución, puede ejercerse a través de diversas vías en favor de la justicia y el equilibrio social; sin que ello implique un desconocimiento o negación del rol que cumple el Poder Judicial dentro del Sistema Jurídico de Justicia.

TERCERO. La Inspección de Trabajo tiene su fundamento en el C81 de la OIT que constituye un instrumento clave para alcanzar la eficacia de los derechos humanos laborales, pilares de nuestro Estado Social Democrático, y cuya garantía requiere que las relaciones laborales la observen y respeten, es decir, actúa como un parámetro en el desempeño y ejercicio del poder público y de los particulares. La función de la Inspección no solo consiste en verificar la norma sustantiva laboral o de seguridad y salud en el trabajo, sino en determinar si la conducta del administrado (empleador) vulnera derechos fundamentales, de acuerdo con lo tipificado en el RLGIT. Solo así podrá establecer si corresponde una sanción, garantizando una protección efectiva contra abusos en el ámbito laboral.

CUARTO. La teoría de la correspondencia supera la teoría monista y dualista sobre la aplicación de los tratados internacionales, por lo que, estos instrumentos, como el C111 y 190 de la OIT, deben integrarse al derecho interno; por lo tanto, una interpretación restringida puede involucrar una responsabilidad internacional del Estado por no cumplir con su observancia.

QUINTO. Los convenios de la OIT tanto de gobernanza como el C81, así como los que contienen derechos humanos como los C111 y 190, además, de la Convención de Belém Do Pará, fijan la obligación en el caso peruano de establecer y garantizar mecanismos adecuados para su

vigencia, por medio, entre otros, de la fiscalización de las relaciones de trabajo por medio de la Inspección Laboral. Por tanto, esta no puede ser concebida como un mecanismo de competencia limitada o restringida o meramente formal. Por el contrario, debe entenderse como una pieza clave en la aplicación de estos compromisos internacionales en materia de derechos fundamentales, asegurando no solo que sean reconocidos normativamente, sino efectivamente garantizados y exigibles en la práctica.

SEXTO. Interpretar de forma restringida la competencia de la fiscalización laboral implica limitar el alcance de los convenios internacionales ratificados en materia de derechos humanos como el C111 y C190 de la OIT; lo cual puede llevar a una doble dimensión de responsabilidad internacional del Estado por su omisión en la protección, promoción y vigilancia de los derechos laborales humanos referidos a no discriminación en materia de empleo y ocupación y a la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Siendo que por un lado puede ser responsable ante los órganos de supervisión de la OIT; por otro, en el plano interamericano, puede derivar en responsabilidad internacional ante la Corte IDH, en la medida en que se afecten derechos protegidos por CADH, como el derecho a la igualdad y no discriminación, la integridad personal y el derecho al trabajo en condiciones justas, equitativas y seguras.

SÉPTIMO. El Convenio N° 81 contempla un ámbito de fiscalización sumamente amplio dejando a consideración del cada Estado la implementación de un sistema de inspección de trabajo. En el caso peruano la LGIT y su reglamento, han conferido facultades omnicomprensivo en las materias que le son de competencia para la IT.

OCTAVO. Restringir las competencias o ámbito de actuación de la Inspección de Trabajo no solo debilitaría la fiscalización laboral, sino que también supondría una omisión del deber del Estado de garantizar la tutela efectiva de los derechos laborales reconocidos en C111 y 190, además, de la Convención de Belém Do Pará.

NOVENO. La controversia sobre la potestad competencial de la Inspección de Trabajo en casos de hostilidad laboral porque cuando interviene para constatar algún comportamiento califica como hostil o que afecta la dignidad del trabajador, la IT debe interpretar su contenido considerando criterios objetivos y subjetivos, como la gravedad del acto, su impacto en el trabajador y la existencia de un entorno degradante con relación a la magnitud, de la sanción impuesta por parte del empleador (sujeto inspeccionado).

DÉCIMO. La tutela de los derechos laborales fundamentales a cargo de la inspección de trabajo resulta más célere que la llevada a cargo por el Poder Judicial. Además, menos oneroso ya que el trabajador puede realizar la solicitud de la actuación de la administración sin el acompañamiento de un profesional en leyes e incluso, de considerarlo, dicha denuncia o solicitud de actuación puede ser efectuada de forma anónima, lo cual no ocurre con las demandas iniciadas ante la judicatura.

UNDÉCIMO. Resulta necesario la implementación de un sistema de articulación entre la IT y al Justicia laboral, para casos que contienen la protección de derechos sensibles como la hostilidad laboral para que la tutela judicial no se agote en una aspiración dogmática, sino que se efectivice de forma pronta y oportuna.



BIBLIOGRAFÍA

- ALBALADEJO (2008). Cit. por Ledesma Narvaez, Marianella. "Comentarios al Código Procesal Civil", Tomo II, Primera Edición, Gaceta Jurídica, Lima, 2008, pp. 474.
- ALEXY (1993) "Teoría de los derechos fundamentales"; traducción por Ernesto Garzón Valdez. Madrid: CEC, p. 86.
- APOLÍN (2007). El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. Foro Jurídico, (07), 82-88. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18460>
- ARCE (2023). Teoría del Derecho. Segunda Edición. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ARCE (2020). El sistema de inspección del trabajo en el Perú. PALESTRA EDITORES.
- ARCE (2012). La tutela laboral de los derechos fundamentales del trabajador. Una asignatura pendiente en tiempos de reforma. Derecho PUCP, (68), 435-448. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201201.016>
- ARCE, (2007). Modificación de la prestación de trabajo: un estudio sobre las modificaciones sustanciales. IUS ET VERITAS, 124-135. Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12313>
- BELAPATIÑO et. Gr. (2017). Obtenido de Perú | Informalidad laboral y algunas propuestas para reducirla: <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/peru-informalidad-laboral-y-algunas-propuestas-para-reducirla/>
- BACA (2007). La Potestad Disciplinaria y el Control por el Tribunal Constitucional de las Resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura. [https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_el_control_de_las_decisiones_del_consejo_nacional_de_la_magistratura_\(version_con_bibliografia\).pdf](https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_el_control_de_las_decisiones_del_consejo_nacional_de_la_magistratura_(version_con_bibliografia).pdf) –
- BAYLOS (2002). La autotutela del trabajador frente a las extralimitaciones del poder de dirección del empresario. Granada: Comares. pp. 33-52.
- BAZ (2006). La tutela judicial de los derechos fundamentales en el proceso del trabajo. España: Editorial Lex Nova.
- BOLTIANA (2016). Intervención Pública y Administrativa en las Relaciones Socio-Laborales: El Nuevo Paradigma Europeo y Latinoamericano. Derecho & Sociedad, (46), 65-77. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/18821>

BOZA & MENDOZA. (2010). LA INSPECCIÓN LABORAL COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN DE LA LIBERTAD SINDICAL EN EL PERÚ. LABOREM N° 10.

BULLARD. (2005). Kelsen de cabeza: verdades y falacias sobre el control difuso de las normas por las autoridades administrativas. THEMIS

CANELO (1991). Prescripción y Caducidad en la Ley de Títulos Valores. THEMIS Revista De Derecho, (19), 23-28. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9593>

CASTILLO (2008). EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO Y SU DINÁMICA JURISPRUDENCIAL. Palestra Editores. Pp. 24-26.

CASTILLO (2010) EL SIGNIFICADO IUSFUNDAMENTAL DEL DEBIDO PROCESO. En El debido Proceso, Estudios sobre derechos y garantías procesales. Gaceta Constitucional. Pág. 9-31.

ROEL (2010). DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA (EN UN PAÍS MULTICULTURAL). En El debido Proceso, Estudios sobre derechos y garantías procesales. Gaceta Constitucional. Pp. 62-65.

CASALE & SILVANANTHIRAN. (2011). LOS FUNDAMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO. GINEBRA: OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

CAVALIÉ (2014). BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN EL PERÚ. VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 441-485.

CELOTTO (2003) Teoría general del ordenamiento jurídico y la solución de las antinomias. Traducido por Rivera. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, Querétaro. pp. 28-29.

CIUDAD (2008). El Nuevo Modelo de Inspección del Trabajo en el Perú. 3er Congreso Nacional de la Sociedad Nacional del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 166-171.

CIUDAD (2010) TRABAJO DECENTE Y MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA LABORAL. IV-Congreso-Nacional-Cusco-2010 de la Sociedad Nacional del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 121-140.

CIUDAD (2024). UNA APROXIMACIÓN GENERAL AL ANTEPROYECTO DEL CÓDIGO DE TRABAJO. Comentarios al Anteproyecto del Código de Trabajo 2022. Pp. 19-26. <https://www.spdtss.org.pe/miscelanea/>

Convenio N° 81 sobre la Inspección del Trabajo. (s.f.). ILO. Obtenido de normlex.ilo.org:
https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INST RUMENT_ID:312226

DANOS (2018) LOS FINES O INTERESES PÚBLICOS O GENERALES COMO CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN: El Derecho Administrativo como instrumento al servicio del ciudadano, memorias del VIII Congreso de Derecho Administrativo. (P. 85-100).

DE LAMA (2021). LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO COMO VIA DE TUTELA DE DERECHOS LABORALES Y SU RELACION CON EL PROCESO LABORAL: BUSCANDO (¿O IDENTIFICANDO?) LAS "INTERACCIONES" DE AMBOS CAMINOS. Revista LABOREM N.º 24-2021, 577-601.

DIAZ (2014). LA NUEVA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN EL PERÚ. VI Congreso Nacional de La Sociedad Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 727-743.
https://www.spdtss.org.pe/congreso/vi_congreso_nacional/

DUEÑAS (2014). LOS VAIVENES DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN LABORAL EN EL PERÚ Y EL ROL DEL INSPECTOR DE TRABAJO. VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 617-629.
https://www.spdtss.org.pe/congreso/vi_congreso_nacional/

FERNÁNDEZ. (2015). El poder disciplinario del empleador: Configuración jurídica de la sanción laboral que puede imponer al trabajador dependiente. Revista de derecho (Valparaíso), (44), 423-460. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512015000100013>

GARCÍA. (2006) La potestad inspectora de las administraciones públicas. Marcial Pons.

GARCÍA. (2010) Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Editorial Adrus. S.R.L.

GARCÍA & MANCHEGO (2013). El control de convencionalidad en el Perú. Pensamiento Constitucional, 223-241.

GUZMÁN (2008). Un acercamiento al concepto de Función Administrativa en el Estado de Derecho. Derecho & Sociedad, (31), 285-291. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17412>

GRANARA (2008). Alcances y límites de la inspección del trabajo en el Perú. III Congreso Nacional: Alcances y eficacia del Derecho del Trabajo: tercerización, inspección y derechos colectivos., 149-160.
https://www.spdtss.org.pe/congreso/iii_congreso_nacional/

- HERNANDEZ (1997). PODER DE DIRECCIÓN DEL EMPLEADOR. Obtenido de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/139-instituciones-de-derecho-del-trabajo-y-de-la-seguridad-social>
- HUAMÁN (2004). La suspensión del procedimiento de inspección laboral frente a la existencia de un proceso judicial laboral “vinculado”. VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 659-676. https://www.spdtss.org.pe/congreso/vi_congreso_nacional/
- HUERTA (2016) Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho administrativo. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1594-estudios-en-homenaje-a-don-jorge-fernandez-ruiz-derecho-administrativo>
- INFORME ANUAL DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN EL PERU. (2021). SUNAFIL. Obtenido de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5056592/INFORME%20ANUAL%20-%202021.pdf?v=1693254435>
- LOVATON (2017) Sistema de Justicia en el Perú. Fondo Editorial PUCP.
- LANDA (2016). La constitucionalización del derecho administrativo. THEMIS Revista De Derecho, (69), 199-217. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/16725>
- LEAL (2015) La potestad de Inspección de la Administración del Estado. Cuadernos del Tribunal Constitucional N° 56-Chile.
- MAC-GREGOR & PELAYO. (2012). LA OBLIGACIÓN DE "RESPETAR" Y "GARANTIZAR" LOS DERECHOS HUMANOS A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA: Análisis del artículo 1° del pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano. Estudios constitucionales, 10(2), 141-192. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002012000200004>
- MENDOZA (2013) CUATRO ACEPCIONES DE INTERVENCIONISMO DEL JUEZ DE TRABAJO EN LOS PROCESOS CAUTELARES. II Congreso Internacional de Derecho Procesal del Trabajo. <https://www.spdtss.org.pe/miscelanea/ii-congreso-internacional-de-derecho-procesal-del-trabajo/>
- MENDOZA (2019) LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL TRABAJO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA OIT. LABOREM N°21. <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem21.pdf>
- MENDOZA (2023) TEMAS SUSTANTIVOS DEL DERECHO DEL TRABAJO- Jurisprudencia del Tribunal de Fiscalización Laboral- Palestra Editores.

MONROY (1996). INTRODUCCIÓN AL PROCESO CIVIL. Themis.

MORÓN (2017). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. 12a Edición. Lima: Gaceta Jurídica.

MORÓN (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. 14a Edición. Lima: Gaceta Jurídica.

Memoria Anual 2021-2022 del Tribunal de Fiscalización Laboral. (20 de mayo de 2022). Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/informes-publicaciones/3000756-memoria-anual-2021-2022-del-tribunal-de-fiscalizacion-laboral>

NOVAK & GARCÍA-CORROCHANO. Derecho Internacional Público. Tomo 11: Sujetos de Derecho Internacional, vol. I. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, p. 17 y ss.

NIETO (1975). La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo. Revista de Administración Pública. N° 76. Pág. 9-30. En: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1098664>

PICÓ (1997). Las garantías constitucionales del proceso. Barcelona: Bosch. p 40.

PRIORI (2017) REFLEXIONES INICIALES SOBRE EL SISTEMA DE TUTELA DE DERECHOS EN EL PERÚ COMO IMPRESCINDIBLE PARA SU REFORMA INTEGRAL. En: Derecho Material y proceso El modo cómo el proceso de adecúa a la tutela del derecho material. PALESTRA. Pp. 117.

PELLICER (2004). Curso de Derecho Administrativo Laboral. Tirant lo Blanch.

RUBIO (1999). Estudio de la Constitución Política de 1993. Fondo Editorial PUCP. Tomo V.

RUEDA (s.f.). Poder de dirección del empleador. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/139/26.pdf>

SANGUINETI (2024, 23 de noviembre). El Tribunal Supremo declara la aplicación directa del derecho de defensa previa frente al despido. <https://wilfredosanguineti.wordpress.com/2024/11/23/el-tribunal-supremo-declara-la-aplicacion-directa-del-derecho-de-defensa-previa-frente-al-despido/>

SALVADOR (2020). Reflexiones en torno a la tutela del trabajador frente al poder empresarial: una mirada a los actos de hostilidad. En el IX Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Pp. 231-246.

SAR (2014) LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ. En: Treinta años de Jurisdicción Constitucional en el Perú- Tomo II.

SERVART (2010). EL INSPECTOR Y SU ROL EN LA INVESTIGACIÓN COMO FACTOR DETERMINANTE PARA EL ÉXITO DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO. Laborem N° 10. Pp. 269-286 <https://www.spdtss.org.pe/laborem/laborem10/>

SWEET (2024), traducido por Misseri & Vidal. GOBERNAR CON LOS JUECES- La Política Constitucional en Europa. Palestra Editores.

TOYAMA & RODRIGUEZ. (2014). Manual de Fiscalización Laboral. Gaceta Jurídica.

TOYAMA MIYAGUSUKU, J. (2009). El despido disciplinario en el Perú. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12196>

TRATADO DE VERSALLES. (1919). Yale Law School. Obtenido de <https://avalon.law.yale.edu/imt/partxiii.asp>

VEGA (2009). Organización Internacional del Trabajo. Obtenido de Administración del trabajo: asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina: el papel central de la inspección del trabajo: https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay?vid=41ILO_INST:41ILO_V1&docid=alma994326593402676&context=L&adaptor=Local%20Search%20Engine

VIDAL (2014). Precisiones en torno a la prescripción extintiva y a la caducidad. LEX - REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS, 11(11), 117-128. doi:<http://dx.doi.org/10.21503/lex.v11i11.6>

NORMATIVA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (1991). Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Fomento del Empleo. Diario Oficial El Peruano, 12 de noviembre de 1991. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/inicio>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2010). Ley N.º 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo. Diario Oficial El Peruano, 15 de enero de 2010. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/inicio>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (1993). Constitución Política del Perú, promulgado el 29 de diciembre de 1993. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/inicio>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2006). Ley N.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo. Diario Oficial El Peruano, 22 de julio de 2006. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/inicio>

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. (2006). Decreto Supremo N.º 019-2006-TR, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. Diario Oficial El Peruano, 29 de octubre de 2006. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/inicio>

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. (2019). Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS. Diario Oficial El Peruano, 25 de enero de 2019. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/inicio>

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. (1997). Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.º 003-97-TR. Diario Oficial El Peruano, 27 de marzo de 1997. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/inicio>

MINISTERIO DE JUSTICIA. (1993). Decreto Supremo N.º 017-93-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Diario Oficial El Peruano, 2 de junio de 1993. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/inicio>

NORMATIVA INTERNACIONAL

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS [OEA]. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Suscrita el 22 de noviembre de 1969, en San José, Costa Rica.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO [OIT]. (1947). Convenio sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio, 1947 (Convenio N.º 81). Adoptado el 11 de julio de 1947, en Ginebra. Ratificado por el Perú el 01 de febrero de 1960.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO [OIT]. (2019). Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (Convenio N.º 190). Adoptado el 21 de junio de 2019, en Ginebra. Ratificado por el Perú el 08 de junio de 2022.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO [OIT]. (1958). Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (Convenio N.º 111). Adoptado el 25 de junio de 1958, en Ginebra. Ratificado por el Perú el 10 de agosto de 1970.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO [OIT]. (1919). Recomendación sobre la inspección del trabajo (servicios de higiene), 1919 (Recomendación N.º 5). Adoptada el 29 de octubre de 1919, en Washington. Instrumento retirado por decisión de la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90.ª reunión (2002).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO [OIT]. (1926). Recomendación sobre la inspección del trabajo (gente de mar), 1926 (Recomendación N.º 28). Adoptada en Ginebra. Instrumento retirado por decisión de la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90.ª reunión (2002).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO [OIT]. (1969). Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (Recomendación N.º 133). Adoptada el 4 de junio de 1969, en Ginebra.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO [OIT]. (1947). Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (Recomendación N.º 82). Adoptada el 6 de julio de 1947, en Ginebra.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO [OIT]. (2019). Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 (Recomendación N.º 206). Adoptada el 21 de junio de 2019, en Ginebra.

OBSERVACIÓN GENERAL N° 31, 80º período de sesiones (2004) Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, La índole de la obligación jurídica general impuesta, 80º período de sesiones. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34177.pdf>.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO [OIT]. Obtenido de <https://www.ilo.org/es/node/8411/historia-de-la-oit#:~:text=La%20OIT%20fue%20creada%20en,una%20paz%20universal%20y%20permanente>.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO [OIT]. (2003) Guía para la implementación de un Sistema de Inspección y Monitoreo del Trabajo Infantil en los países del Mercosur y Chile. Documento de Trabajo N° 169. Oficina Regional para América Latina y el Caribe-IPEC Sudamérica. Pp. 41-42.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *El Convenio núm. 190 y la Recomendación núm. 206*.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS [OEA]. (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994.

TRATADO DE VERSALLES. (1919). Tratado de Paz entre las Potencias Aliadas y Alemania. Firmado en Versalles, Francia, el 28 de junio de 1919; en vigor desde el 10 de enero de 1920.

JURISPRUDENCIA

- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. (2005, 3 de junio). *Sentencia del Pleno Jurisdiccional: Colegios de Abogados del Cusco y del Callao y más de cinco mil ciudadanos c/ Congreso de la República* (Exp. N.os 050-2004-AI/TC, 051-2004-AI/TC, 004-2005-PI/TC, 007-2005-PI/TC, 009-2005-PI/TC). <https://www.tc.gob.pe/>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. (2003, 11 de noviembre). *Sentencia del Pleno Jurisdiccional: c/ Decreto de Urgencia N.º 140-2001* (Exp. N.º 0008-2003-AI/TC). <https://www.tc.gob.pe/>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. (2011, 19 de septiembre). *Resolución del Tribunal Constitucional: Víctor Hugo Castillo Moreno c/ Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte* (Exp. N.º 03191-2011-PA/TC). <https://www.tc.gob.pe/>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. (2009, 5 de febrero). *Sentencia del Pleno (Sala Segunda): Rodolfo Luis Oroya Gallo c/ Universidad San Ignacio de Loyola* (Exp. N.º 00535-2009-PA/TC). <https://www.tc.gob.pe/>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. (2003, 1 de diciembre). *Sentencia del Tribunal Constitucional: Acción de inconstitucionalidad interpuesta por 65 Congresistas de la República contra el inciso j) del artículo 89º del Reglamento del Congreso de la República* (Exp. N.º 00006-2003-AI/TC). <https://www.tc.gob.pe/>
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA. Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria. (2020, 31 de julio). *Casación Laboral N.º 8389-2018, Moquegua*. <https://aplicativo.pj.gob.pe/cejsupremo/>
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA. Pleno Jurisdiccional de las Salas Penales Permanente y Transitorias. (2007, 16 de noviembre). *Acuerdo Plenario N.º 1-2007/ESV-22. Ejecutorias supremas vinculantes*. <https://aplicativo.pj.gob.pe/cejsupremo/>
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA. (2017). *Casación Laboral N.º 4494-2017-Lima*. <https://aplicativo.pj.gob.pe/cejsupremo/>
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA. (2019). *Casación Laboral N.º 14501-2019-Ica*. <https://aplicativo.pj.gob.pe/cejsupremo/>
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA. (2019). *Casación N.º 3274-2019-Del Santa*. <https://aplicativo.pj.gob.pe/cejsupremo/>
- CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA, Quinta Sala Laboral. (2023). *Expediente N.º 13579-2020-0-1801-JR-LA-23*. <https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html>

- TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL. (2022). Resolución de Sala Plena N.º 004-2022-SUNAFIL/TFL.
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810
- TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2021). Resolución N.º 133-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810
- TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2021). Resolución N.º 190-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810
- TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2022). Resolución N.º 1086-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810
- TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2022). Resolución N.º 1176-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810
- TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2022). Resolución N.º 1188-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810
- TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2022). Resolución N.º 1207-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810
- TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2022). Resolución N.º 1237-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810
- TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2023). Resolución N.º 009-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810

- TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2023). *Resolución N.º 260-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.*
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810
- TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2023). *Resolución N.º 293-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.*
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810
- TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2023). *Resolución N.º 390-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.*
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810
- TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2023). *Resolución N.º 395-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.*
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810
- TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2023). *Resolución N.º 396-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.*
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810
- TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2023). *Resolución N.º 567-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.*
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810
- TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2023). *Resolución N.º 593-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.*
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810
- TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2023). *Resolución N.º 594-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.*
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810
- TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2023). *Resolución N.º 928-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.*

https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2023). *Resolución N.º 932-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.*

https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2023). *Resolución N.º 989-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.*

https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2023). *Resolución N.º 1040-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.*

https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2024). *Resolución N.º 011-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.*

https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL, Primera Sala. (2024). *Resolución N.º 139-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.*

https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL. (2023). *Resolución de Sala Plena N.º 002-2023-SUNAFIL/TFL.*

https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL. (2024). *Resolución de Sala Plena N.º 001-2024-SUNAFIL/TFL.*

https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL. (2024). *Resolución de Sala Plena N.º 002-2024-SUNAFIL/TFL.*

https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL. (2024). Resolución de Sala Plena N.º 004-2024-SUNAFIL/TFL.
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL. (2024). Resolución de Sala Plena N.º 005-2024-SUNAFIL/TFL.
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL. (2024). Resolución de Sala Plena N.º 006-2024-SUNAFIL/TFL.
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL. (2024). Resolución de Sala Plena N.º 017-2024-SUNAFIL/TFL.
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL. (2024). Resolución de Sala Plena N.º 020-2024-SUNAFIL/TFL.
https://www.sunafil.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=810

