

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social

**La ejecución de las resoluciones administrativas firmes
derivadas del procedimiento inspectivo en el proceso de
ejecución laboral**

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad
Social

Autor:

Angel Tomás Ramos Rivera

Asesor:

Luis Erwin Mendoza Legoas

Lima, diciembre de 2022

Informe de Similitud

Yo, Mendoza Legoas Luis Erwin, docente de la Facultad de derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del Trabajo Académico titulado “La ejecución de las resoluciones administrativas firmes derivadas del procedimiento inspectivo en el proceso de ejecución laboral”, del/de la autor(a) Ramos Rivera Angel Tomas, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 29%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 05/12/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y Trabajo Académico, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 03 de abril del 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: Mendoza Legoas Luis Erwin	
DNI: 42436623	Firma 
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6247-8400	

RESUMEN

Conforme a la Ley Procesal del Trabajo, las resoluciones administrativas firmes emitidas por la autoridad de trabajo en un procedimiento inspectivo sancionador constituyen títulos ejecutivos; sin embargo, el beneficiario de la obligación prefiere utilizarlo como medio probatorio en un proceso ordinario o abreviado y no recurrir directamente a su ejecución en un proceso ejecutivo laboral.

Esta situación origina que, en sede judicial, se vuelva a analizar un tema que ya fue determinado por el sistema inspectivo de trabajo, lo que trae consigo que existan discrepancias de criterios entre lo resuelto por la autoridad administrativa y el órgano jurisdiccional correspondiente, deslegitimando el sistema de protección de los derechos del trabajador.

Así, el presente trabajo tiene como objetivo estudiar si dichas resoluciones cumplen con los requisitos propios de un título ejecutivo, así como los problemas que se presentan en la emisión de dichas resoluciones, en especial, cuando en forma paralela se inicia un proceso judicial por similares hechos, así como en la ejecución de la resolución, brindando una respuesta a las controversias que pueden suscitarse en esta etapa.

Luego del análisis correspondiente, podemos indicar que existen problemas con la determinación de la obligación que se reconoce en una resolución administrativa firme, lo que aunado a los diversos recursos legales que puede plantear el obligado, dificulta su ejecución en un proceso judicial.

Palabras clave

Resolución administrativa firme, título ejecutivo, proceso de ejecución laboral.

ABSTRACT

Pursuant to the Labor Procedure Law, the firm administrative resolutions issued by the labor authority in a sanctioning inspection procedure constitute executive titles; however, the beneficiary of the obligation prefers to use it as evidence in an ordinary or abbreviated process and not resort directly to its execution in a labor executive process.

This situation causes that, in judicial headquarters, an issue that was already determined by the labor inspection system is reanalyzed, which entails that there are discrepancies in criteria between what was resolved by the administrative authority and the corresponding court, delegitimizing the worker rights protection system.

Thus, the objective of this work is to study whether these resolutions meet the requirements of an executive title, as well as the problems that arise in the issuance of said resolutions, especially when a judicial process is initiated in parallel. for similar events, as well as in the execution of the resolution, providing a response to the controversies that may arise at this stage.

After the corresponding analysis, we can indicate that there are problems with the determination of the obligation that is recognized in a firm administrative resolution, which, together with the various legal resources that the obligor can raise, makes it difficult to execute in a judicial process.

Keywords

Firm administrative resolution, executive title, execution process

ÍNDICE

Introducción.....	4
Capítulo I: El procedimiento administrativo sancionador derivado de la inspección del trabajo	6
1.1. La resolución administrativa firme emitida por la autoridad inspectiva de trabajo: contenido y alcances	8
1.2. La relación entre proceso judicial y procedimiento sancionador.....	12
Capítulo II: El proceso de ejecución laboral con la Ley Procesal del Trabajo.....	15
2.1. Las resoluciones administrativas firmes emitidas como consecuencia del procedimiento inspectivo como títulos ejecutivos.....	19
2.2. Las controversias que se presentan en los procesos de ejecución de resoluciones administrativas firmes	25
Conclusiones.....	33
Bibliografía.....	35

INTRODUCCIÓN

Debido a que el 15 de julio de 2010 entró en vigencia la Ley 29497, resulta poco adecuado que se le denomine como Nueva Ley Procesal del Trabajo a un ordenamiento con 12 años de existencia, más aún cuando se encuentra vigente en la mayoría de los distritos judiciales del país, motivo por el cual, consideramos apropiado referirnos a la misma con el simple término de Ley Procesal del Trabajo.

De acuerdo a lo señalado en el literal d) del artículo 57 de la Ley Procesal del Trabajo, las resoluciones de la autoridad administrativa de trabajo firmes que reconocen obligaciones tienen la condición de títulos ejecutivos y su efectivo cumplimiento puede exigirse a través de un proceso de ejecución.

Estas resoluciones administrativas derivan de un largo camino que se inicia con una denuncia o por iniciativa del sistema inspectivo, pasa por las actuaciones inspectivas de investigación, la emisión de un acta de infracción si es que se detecta alguna infracción a las normas de trabajo, luego por el procedimiento administrativo sancionador, que incluye la etapa de impugnación, hasta que finalmente se emite un pronunciamiento definitivo con calidad de cosa decidida en sede administrativa que impone una sanción de multa al empleador y reconoce obligaciones a favor del trabajador afectado.

Así se tiene que la existencia de esta resolución administrativa firme otorga al beneficiario la facultad de acudir directamente a un proceso de ejecución en sede judicial exigiendo el cumplimiento de la obligación reconocido a su favor, sin tener que pasar por un proceso de cognición a fin de que se declare el derecho, pues éste ya se encuentra inserto en el título ejecutivo correspondiente.

Esta previsión legal constituye una medida de desjudicialización de las controversias derivadas de un contrato de trabajo, permitiendo que la autoridad administrativa decida sobre la existencia o no de la obligación y que el Poder Judicial se encargue de su ejecución.

Sin embargo, la realidad nos muestra que las partes y sus abogados no utilizan esta herramienta, sino que, pese a contar muchas veces con una resolución administrativa

firme, plantean la misma controversia en un proceso laboral de conocimiento en donde nuevamente se analiza la existencia o no del derecho reclamado.

Esto origina que, en muchas ocasiones, el pronunciamiento judicial sea distinto al administrativo, generando no sólo una duplicidad de procesos sobre un tema que puede ser ventilado por la autoridad de trabajo, sino también la presencia de decisiones contradictorias que restan eficacia al sistema inspectivo, pues la referida resolución administrativa no importará beneficio alguno para el trabajador, lo que a su vez implicará un retardo en la administración de justicia a favor del trabajador que requiere del Estado una tutela oportuna y efectiva.

Frente a este panorama surge la reflexión de si las resoluciones administrativas firmes que emite la autoridad administrativa de trabajo cumplen con los requisitos para ser consideradas como título ejecutivo, así como qué puntos problemáticos se presentan en la ejecución de dichos pronunciamientos administrativos, tales como la existencia simultánea de un proceso judicial y el procedimiento sancionador, las impugnaciones judiciales de la resolución administrativa, entre otros, a efectos de conocer por qué no se explota con mayor recurrencia este mecanismo procesal.

Así la presente investigación se divide en dos grandes temas que representan dos capítulos, el primero de ellos se enfoca en la forma cómo se llega a emitir la resolución administrativa firme, lo que implica analizar la etapa de actuaciones inspectivas, el acta de infracción, el procedimiento administrativo sancionador y finalmente, la resolución firme, además del conflicto que surge en los casos en que la controversia es conocida en forma simultánea o sucesiva por la autoridad administrativa y por la justicia laboral, mientras que el segundo capítulo tratará sobre el proceso de ejecución, el trámite y sus alcances, oportunidad en que se verificará si las referidas resoluciones firmes cumplen con los requisitos contemplados en el artículo 689 del Código Procesal Civil para ser consideradas como título ejecutivo, esto es, que contengan una obligación cierta, expresa y exigible, culminando en un análisis sobre la problemática que pueden presentarse en la tramitación de los procesos de ejecución.

CAPÍTULO I

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DERIVADO DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Conforme se define en el artículo 1 de la Ley 28806, la inspección del trabajo es aquel servicio público encargado de la permanente vigilancia del cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, además de exigir las responsabilidades administrativas y brindar la orientación y asesoramiento técnico en estas materias, agregándosele posteriormente, la función de conciliar administrativamente las materias que correspondan.

Sin embargo, esta función estatal no puede ser realizada por cualquier autoridad, sino que en aplicación del Convenio OIT 81, nuestro país se obligó a crear un sistema de inspección del trabajo con una autoridad central encargado de la vigilancia y control. Actualmente, estas funciones se encuentran a cargo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, creada por Ley 29981, apreciándose que su conformación incluye como órganos desconcentrados a las Intendencias Regionales y al Tribunal de Fiscalización Laboral.

Este sistema inspectivo constituye un servicio público cuya función principal es la permanente vigilancia del cumplimiento de las normas de trabajo. Cuenta con un grupo de inspectores que realizan las actuaciones de investigación correspondientes a fin de detectar el cumplimiento o no de las obligaciones legales, convencionales o contractuales del empleador, en cuyo caso, adopta las medidas inspectivas a fin de que cese el incumplimiento.

Así se tiene que tanto en la Ley 28806 y en su reglamento del Decreto Supremo 019-2006-TR se regula el procedimiento que deben observar los inspectores de trabajo en el desarrollo de sus funciones en el marco de las actuaciones inspectivas. Estas son entendidas como diligencias previas al procedimiento sancionador, que se derivan de una orden superior emitida por la autoridad central del sistema inspectivo, por petición razonada de órganos jurisdiccionales o de otros sectores públicos o por denuncia del trabajador, aunque en este último caso, el artículo 10 de la referida Ley precisa que no

tiene la condición de interesado, lo que implica que no es parte del procedimiento inspectivo dado a que se considera que estas actuaciones constituyen una acción pública, esto es, que recibida la queja, ésta es asumida por la inspección del trabajo y tiene la obligación de impulsarla de oficio hasta su culminación.

Estas diligencias inspectivas de investigación se realizan sobre la base de una orden de inspección emanada del órgano competente, quien designa al inspector o grupo de inspectores encargados de desarrollar las diligencias correspondientes, así como el plazo que deben observar en el caso concreto, el cual no puede ser mayor a 30 días hábiles, aunque puede ser ampliado en determinados supuestos.

Culminadas estas actuaciones, y en el caso que el inspector detecte la existencia de incumplimientos al ordenamiento sociolaboral, deberá adoptar las medidas inspectivas de requerimiento a fin de que el sujeto responsable subsane dicho incumplimiento en un plazo perentorio, caso contrario, procederá con la emisión del acta de infracción, el cual debe contener los hechos constatados por el inspector del trabajo, la calificación de la infracción imputada, con expresa mención de la norma vulnerada, la graduación de dicha infracción, la propuesta de sanción y su cuantificación, así como los fundamentos por los cuales se presenta un supuesto de responsabilidad solidaria, si lo hubiera.

La emisión de esta acta de infracción marca el inicio del procedimiento administrativo sancionador, el cual es desarrollado de oficio por el sistema inspectivo y contempla las fases instructora y sancionadora, conforme a lo previsto en el artículo 53 del Decreto Supremo 019-2006-TR.

La etapa de instrucción se inicia con la revisión del acta de infracción por parte del instructor a efectos de verificar si ésta cumple con los requisitos formales contemplados en el artículo 54 del citado reglamento, siendo que en el caso de que advierta algún incumplimiento y sea de carácter subsanable, requerirá al inspector a que realicen la subsanación correspondiente, o de ser insubsanable, archivará lo actuado.

Si el acta de infracción cumple con los requisitos de ley, se notificará al sujeto responsable la imputación de cargos a fin de que en el plazo de 5 días hábiles formule sus descargos, vencido el cual, el instructor emite el informe final de instrucción en un

plazo no mayor de 10 días hábiles, en donde se indicará en forma motivada si se existe o no la infracción, los hechos probados que configuran la infracción, la norma que prevé la imposición de la sanción, así como la propuesta de sanción.

La fase sancionadora se inicia con la recepción del informe final de instrucción por parte del órgano competente y su notificación al sujeto responsable para que dentro de los 5 días hábiles siguientes presente sus descargos, luego del cual éste decide si aplica o no la sanción, emitiendo la resolución administrativa correspondiente en un plazo que no supere los 15 días hábiles.

Contra la emisión de la resolución de sanción, el sujeto responsable podrá interponer el recurso de reconsideración si presenta prueba nueva o de apelación a efectos de que el superior jerárquico emita pronunciamiento en segunda instancia, frente a lo cual, podrá interponer el recurso de revisión, el cual es de naturaleza excepcional y es resuelto en forma definitiva por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

1.1. La resolución administrativa firme emitida por la autoridad de trabajo: contenido y alcances

Todo procedimiento administrativo contempla un conjunto ordenado de trámites a través de los cuales la administración procesa la información alcanzada por las partes o recabada por ésta previamente y que servirá para que emita un pronunciamiento en cuestiones o materias donde existen posiciones distanciadas, opuestas y hasta abiertamente enfrentadas (Esteve Pardo, 2019, p.15).

Conforme a lo indicado en el artículo 258.2 del Decreto Supremo 004-2019-JUS, la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa, siendo que tal condición se materializa, entre otros casos, cuando el administrado deja transcurrir el plazo y no interpone recurso impugnatorio alguno o cuando no procede legalmente otros recursos que los ya resueltos por la autoridad u órgano jerárquicamente superior en la referida vía administrativa, por lo que estamos frente a la figura conocida como cosa decidida.

Al respecto, debe indicarse que la cosa decidida en sede administrativa le resultan extensibles los efectos de la inmutabilidad que tiene la cosa juzgada judicial, esto es, la imposibilidad de que revise la decisión emitida por la autoridad administrativa luego de agotados los medios impugnatorios previstos por ley, pues en palabras del Tribunal Constitucional, “... las garantías de impugnabilidad e inmodificabilidad de la cosa juzgada se extienden, mutatis mutandis, a los actos administrativos firmes. En la base de tal premisa se encuentra el principio de seguridad jurídica, que, según ha señalado reiteradamente este Tribunal Constitucional, es un principio que atraviesa horizontalmente el ordenamiento jurídico, y permite la predictibilidad de las conductas (en especial, la de los poderes públicos), frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, garantizando de esa manera la interdicción de la arbitrariedad.” (2016).

En este punto, debe diferenciarse entre la eficacia o ejecutividad de un acto administrativo y de su ejecutoriedad, pues si bien una característica de todo acto administrativo es que son ejecutivos, sólo aquellos que contienen una obligación pueden tener efectos ejecutorios, esto es, “La eficacia normal del acto administrativo es la ejecutividad. Es decir, el acto es obligatorio y dispone de la capacidad jurídica de ser aplicado unilateralmente sobre la realidad. Se diferencia de la ejecutoriedad en que ésta es la capacidad jurídica de que dispone el acto administrativo, por haberse dictado de acuerdo con la presunción de juridicidad y de adecuación al interés general, para ser llevado a efecto inmediatamente incluso superando la resistencia del destinatario. La ejecutividad hace referencia a la idoneidad del acto para producir inmediatamente los efectos que le son propios. La ejecutoriedad, por su parte, se refiere a la capacidad del acto de ser llevado a efecto unilateralmente, incluso contra la voluntad de sus destinatarios.” (Rodríguez Arana, 2020, p. 430)

Para GORDILLO, esta ejecutoriedad no es un atributo propio de un acto administrativo, “... sino que puede darse circunstancialmente como una competencia de la administración, independientemente del acto, para ejecutarlo por sí misma cuando la naturaleza del acto lo permite (dejar de pagar el sueldo al funcionario separado del cargo; otorgar una vista o traslado; denegar un permiso de conducir, etc.) y en los demás casos solamente cuando el orden jurídico, en forma expresa y en los casos concretos -o categoría determinada de actos-, reconozca a la administración la

potestad de utilizar la coacción para hacer cumplir su acto por la fuerza...” (2011, V-37), esto es, la administración sólo podrá ejecutar por sí mismo sus actos administrativos cuando dicha atribución hubiere sido reconocida por ley, caso contrario, requerirá del auxilio judicial para ejecutarlo.

Conforme a lo señalado previamente, en caso de sanciones por infracciones a las normas de trabajo tipificadas como leves o graves, la última instancia administrativa lo constituyen las Intendencias Regionales de Fiscalización Laboral (o Intendencia de Lima Metropolitana para esta región), conforme a lo indicado en el artículo 43 del Decreto Supremo N° 007-2013-TR, mientras que, tratándose de sanciones por infracciones muy graves, será el Tribunal de Fiscalización Laboral el órgano resolutorio de última instancia dentro del procedimiento administrativo sancionador, tal como se establece en el artículo 14 del Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Las funciones de este tribunal se encuentran descritas en el artículo 17 del Decreto Supremo 007-2013-TR, siendo la primera de ellas el resolver en última instancia administrativa los casos sometidos a su competencia a través del recurso de revisión.

Al respecto, se tiene que mediante la Resolución de Sala Plena N° 002-2022-SUNAFIL/TFL de fecha 22 de abril del 2022, el Tribunal de Fiscalización Laboral contempló como precedente administrativo de observancia obligatoria que *“... la evaluación de los recursos de revisión interpuesto contra sanciones administrativas por inejecución de medidas de requerimiento deberá circunscribirse a un análisis estrictamente referido a la proporcionalidad, razonabilidad y legalidad de tales medidas, sin invadir una competencia administrativa vedada, como son las infracciones calificadas como graves y leves, que en expedientes como el presente, han adquirido firmeza con la expedición (y notificación) de la resolución de segunda instancia.”*, lo que implicaría que en el caso de que el sujeto infractor interponga el recurso de revisión, sólo quedará en suspenso el extremo de la resolución de segunda instancia que impone una multa por la infracción muy grave de incumplimiento de la medida de requerimiento, quedando firme aquel extremo que contenga sanciones por faltas graves o leves.

Así tenemos que en el caso de que el sujeto inspeccionado no haga uso de su derecho de impugnación frente a una resolución sancionadora emitida por el órgano competente de

la Intendencia Regional correspondiente o cuando no cabe la interposición del recurso de revisión ante la resolución de segunda instancia, estaremos frente a una resolución administrativa firme, que al igual que la emitida por el Tribunal de Fiscalización Laboral, tendrá mérito ejecutivo.

Por lo tanto, los pronunciamientos que emita la Intendencia Regional o el Tribunal de Fiscalización Laboral en un caso concreto tendrán la condición de resolución administrativa firme por cuanto agotan la vía administrativa al no ser posible la interposición de algún otro recurso impugnatorio.

El artículo 48 de la Ley 28806 exige que la resolución que impone una multa debe encontrarse debidamente motivada, precisando el motivo de la sanción, la norma legal o convencional infringida y los trabajadores afectados; asimismo, debe indicar expresamente en su parte considerativa y resolutive el mandato que debe cumplir el sujeto responsable a efectos de que subsane la infracción por la que se le sanciona, además se precisa que esta resolución consentida o confirmada tendrá mérito ejecutivo respecto de las obligaciones que contiene.

Por lo tanto, uno de los requisitos para que una resolución administrativa tenga mérito ejecutivo es que se encuentre debidamente fundamentada, teniendo en cuenta que la existencia de una resolución motivada forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva, conforme se deriva de lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política, lo que también se extiende al ámbito administrativo, por lo tanto, éste debe contener una exposición clara y concreta de los motivos por los cuales se adopta una determinada decisión y respecto de las pruebas que la sustentan, dando una respuesta adecuada a los argumentos de defensa invocados por el sujeto responsable.

Además, resulta necesario que dicha resolución exprese en forma clara y concreta cuál es el mandato que el sujeto responsable debe cumplir, precisando si se trata de una obligación de hacer, no hacer o de dar suma de dinero, además de la forma cómo subsanar el incumplimiento detectado en el procedimiento inspectivo, pues de lo que se trata no es sólo de motivar las razones por las cuales se impone la multa sino también lograr la satisfacción del derecho conculcado.

Y es que no puede perderse de vista que la finalidad de la inspección del trabajo no es la mera imposición de multas al empleador que incumple las normas de trabajo sino la de buscar que el trabajador goce efectivamente de los derechos constitucionales, legales o convencionales, por lo que el pronunciamiento final del sistema inspectivo debe reflejar claramente no sólo cuál es el incumplimiento incurrido por el sujeto obligado sino también la medida que éste debe adoptar para subsanar tal vulneración al ordenamiento sociolaboral, pues como lo indica DE LAMA LAURA sólo de esta forma se puede

“... apreciar la real importancia y dimensión que tiene (o debería tener) la labor de la Inspección del Trabajo no solo en la búsqueda de la eficacia del ordenamiento sociolaboral, cuya vigilancia tiene a su cargo, sino también, y a partir de esta finalidad, como instrumento medular con miras a mejorar nuestros niveles y estándares de trabajo decente, como partícipes de una comunidad internacional que apunta decididamente a este objetivo.” (2021, p.600).

1.2. La relación entre proceso judicial y procedimiento sancionador

Conforme a lo indicado previamente, la finalidad esencial de la inspección laboral consiste en vigilar permanentemente el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el empleo; sin embargo, no es la única entidad estatal que tiene competencia en este aspecto, pues el Poder Judicial también posee como función la protección de los derechos de los ciudadanos a través de los procesos judiciales correspondientes, brindándoles tutela efectiva para la defensa de los derechos conculcados o vulnerados por un tercero.

Resulta evidente que tanto el sistema inspectivo como el sistema de administración de justicia tienen la misma finalidad, esto es, la búsqueda de la eficacia del ordenamiento jurídico sociolaboral y la efectiva vigencia de los derechos laborales fundamentales (De Lama Laura, 2021, p. 580), por lo tanto, en ese afán, ambos sistemas entrelazan su actividad en ciertos momentos, coincidiendo en tiempo y espacio respecto de un caso concreto o colaborando mutuamente para la efectiva vigencia del derecho vulnerado, de tal forma que en muchas ocasiones se aprecia que mientras se tramita el procedimiento sancionador se inicia un proceso judicial sobre los mismos hechos que fueron objeto de

la orden de inspección, además del cuestionamiento en sede judicial del pronunciamiento final sancionador y el mecanismo para exigir su cumplimiento.

En el primer supuesto, se aprecia que luego de que el trabajador obtiene un acta de infracción en donde el inspector de trabajo determina que el empleador incumplió una obligación sociolaboral, es común que aquel inicie un proceso judicial invocando como pretensión la satisfacción de esa obligación, acompañando dicho documento como medio probatorio, mientras que a la par, la autoridad administrativa continúa con el procedimiento sancionador originado por dicha acta, de tal manera que una misma materia es conocida tanto por un Juez laboral como por el órgano instructor o sancionador, lo que no necesariamente conlleva un conflicto de competencias sino una cuestión litigiosa.

Al respecto, se tiene que mediante Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL que aprueba la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII se señala que en caso de que el inspector tome conocimiento sobre la existencia de un proceso judicial en trámite respecto de los mismos hechos, sujetos y fundamentos que son materia de actuación inspectiva, debe disponer su término y comunicar este hecho al Supervisor Inspector para el archivo o cierre de la orden de inspección.

A su vez, el Tribunal de Fiscalización Laboral viene emitiendo pronunciamientos en mayoría adoptando la medida de suspender el procedimiento administrativo sancionador ante la existencia de un proceso judicial en trámite, hasta que se resuelva el litigio, tanto en el supuesto en que existe identidad entre sujetos, hechos y fundamentos entre ambas vías como también cuando existe similitud entre estos supuestos, siempre que se verifique una íntima relación entre la infracción y la materia controvertida en sede judicial; sin embargo, en el voto en discordia emitido por el Vocal Mendoza Legoas se opina que la coexistencia de un proceso judicial no debería determinar automáticamente la suspensión del procedimiento sancionador, salvo que la parte interesada acredite y el inspector, instructor o autoridad sancionadora indique una suficiente motivación respecto de la coincidencia entre las partes, hechos y fundamentos (2021).

Para De Lama Laura, en este supuesto no debería archivar las actuaciones inspectivas en trámite debido a que el informe o el acta de infracción podría servir de medio

probatorio extraordinario en el proceso laboral; sin embargo, si considera posible la suspensión del procedimiento sancionador a fin de evitar que ambos instrumentos estatales de tutela de derecho laborales emitan decisiones contradictorias (2021, p. 600).

Según Huamán Estrada, en estos casos, se debería suspender el procedimiento administrativo sancionador por dos razones, la primera, debido a la supremacía que tiene el Poder Judicial frente a la administración pública, en tanto, la resolución administrativa no tiene la misma fuerza que una sentencia pues si bien goza de una presunción *iuris tantum* de legalidad no se encuentra revestida de una presunción *iure et de iure* que tiene la última; la segunda, por seguridad jurídica que implicaría la existencia de pronunciamientos contradictorios del mismo Estado, a través del Poder Judicial y de la administración del trabajo (2014, p. 40 y 41).

Por otro lado, Morón Urbina refiere que una de las reglas del procedimiento sancionador es la sujeción de la administración a la jurisdicción, lo que tiene dos efectos: a) lo declarado en una sentencia firme constituye la verdad jurídica; y, b) la imposibilidad que la administración emita un pronunciamiento distinto sobre los mismos hechos, lo que implica que ésta no puede resolver contrariando la declaración judicial de certeza o verdad jurídica, esto es, queda vinculada por la decisión del Poder Judicial sobre la licitud o ilicitud de los hechos juzgados (2005, p 238).

Al respecto, coincidimos con lo señalado por los referidos autores en lo concerniente a la suspensión del procedimiento administrativo sancionador cuando exista en trámite un proceso judicial sobre los mismos hechos, el o los trabajadores y el empleador, pues frente a un mismo supuesto, sólo debería existir una respuesta del Estado a través de cualquiera de sus entes, respetando la jerarquía correspondiente, de tal manera que si en el Poder Judicial existe un proceso en trámite, éste es el organismo competente para resolver la cuestión controvertida por cuanto sus pronunciamientos tienen la condición de cosa juzgada de carácter inmutable, de la que no goza una resolución administrativa.

En estos casos, si bien en estricto no se presenta la identidad de sujetos, pues la autoridad administrativa nunca es parte en el proceso laboral sino que quien actúa como demandante es el trabajador (en forma persona o representado por su sindicato) y como demandado es el empleador, tal situación no debería significar que nunca resulte

procedente la suspensión del procedimiento administrativo sancionador sino que esta concepción formal debe ser interpretada en forma flexible, pues lo importante es que los trabajadores, cuyos derechos son vulnerados, y los empleadores quejados o demandados sean los mismos en el ámbito administrativo y judicial.

Además, debe tenerse en cuenta que el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial aprobada por Decreto Supremo 017-93-JUS prevé la suspensión del procedimiento administrativo cuando emerja una cuestión contenciosa que requiera de un pronunciamiento judicial previo y que éste resulte determinante para que se resuelva el asunto por parte de la autoridad administrativa competente, lo que implica que el principal elemento para que opere dicha suspensión, es la cuestión litigiosa que debe ser previamente resuelta por un órgano jurisdiccional y su incidencia directa sobre la existencia de los hechos constitutivos de la infracción que es parte del procedimiento administrativo sancionador.

CAPÍTULO II

EL PROCESO DE EJECUCIÓN LABORAL CON LA LEY PROCESAL DEL TRABAJO

Al respecto, todo proceso judicial es una secuencia ordenada de actos que culminan en la emisión de la sentencia definitiva que resuelve un conflicto de intereses o elimina una incertidumbre jurídica; sin embargo, esta declaración judicial puede requerir de otros actos posteriores que le doten de eficacia, los que se desarrollan a través del proceso de ejecución.

Por lo tanto, un supuesto de entrecruce entre la inspección y el Poder Judicial, lo constituye la etapa de ejecución de la resolución administrativa firme, pues aquí no se busca validar dicho pronunciamiento sino se pretende que se haga efectiva la decisión adoptada en el procedimiento sancionador que reconoce alguna obligación a favor del trabajador.

La ejecución de resoluciones judiciales forma parte del derecho a la tutela jurisdiccional, pues ésta no será efectiva si es que no llega a ejecutarse lo decidido, de tal manera que *“El derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales garantiza que lo decidido en una sentencia se cumpla, y que la parte que obtuvo un pronunciamiento de tutela, a través de la sentencia favorable, sea repuesto en su derecho y compensada, si hubiera lugar a ello, por el daño sufrido.”* (Tribunal Constitucional, 2004).

Así se tiene que, a diferencia de un proceso de cognición, el proceso de ejecución no tiene por finalidad resolver la cuestión litigiosa sino ejecutar lo ya decidido, en tanto que

El proceso de ejecución no tiene por finalidad resolver un conflicto, por lo que en su interior no existe debate posicional, ni actuación probatoria, ni expedición de una sentencia, sino por el contrario se inicia con la acreditación de un derecho reconocido o declarado a través de un título que se encuentre pendiente de cumplimiento, para luego de calificarlo debidamente se expida un mandato de ejecución que no permite la discusión del origen del derecho, sino únicamente la argumentación sobre la exigibilidad de la obligación que contiene dicho título, la misma que en caso de no tener fundamento adecuado, induce al juez a emplear todos los medios imperativos, forzosos, coactivos o coercitivos que la Ley franquea para determinar el cumplimiento de la obligación de parte del deudor u ofensor. Ello determina que sea un proceso breve, expeditivo y conminatorio que no admite mayor debate entre las partes, prohibiéndose las articulaciones de nulidad y la concesión de medios impugnatorios con efecto suspensivo, hasta que no haya dado cumplimiento a la obligación ejecutada. (Beltrán Pacheco, 2005, p. 300 y 301).

Para Ledesma Narvaez, el proceso de ejecución *“... es aquel que, partiendo de la pretensión del ejecutante, realiza el órgano jurisdiccional y que conlleva un cambio real en el mundo exterior, para acomodarlo a lo establecido en el título que sirve de fundamento a la pretensión de la parte y a la actuación jurisdiccional...”*, por lo que

En síntesis, podemos señalar que proceso de ejecución es aquella actividad con la cual los órganos judiciales tratan de poner en existencia coactivamente un resultado práctico, equivalente a aquel que habría debido producir otro sujeto, en

cumplimiento de una obligación jurídica. Es pues, el medio por el cual el orden jurídico reacciona ante la transgresión de una regla jurídica concreta, de la cual surge la obligación de un determinado comportamiento de un sujeto a favor de otro (2008, p. 308 y 309).

Por lo tanto, el proceso de ejecución constituye aquel conjunto ordenado y sucesivo de actuaciones procesales destinadas a exigir el cumplimiento de una obligación de dar, hacer o no hacer contenida en un documento al cual la ley le confiere la calidad de título ejecutivo.

Así, un documento tendrá la condición de título ejecutivo cuando contenga una obligación cierta y exigible, además que se encuentre reconocido como tal por una ley expresa, lo que implica que se encuentra sujeto al principio de reserva de ley y bajo un esquema *numerus clausus*. Es así, que todo un título ejecutivo debe contar, un requisito de fondo constituido “... *por el reconocimiento de la existencia de una obligación, mientras que el requisito de forma reside en la existencia de un documento donde conste el reconocimiento antes mencionado.*” (Arévalo Vela, 2016, p. 754).

Consecuentemente, tal como lo resumen Vinatea y Toyama, “... *solamente se puede promover un proceso de ejecución si el derecho del acreedor que demanda (llamado ejecutante) está contenido en el título ejecutivo donde conste que el deudor que es demandado (llamado ejecutado) se obliga o es obligado a satisfacer cierto crédito.*” (2019, p. 326).

De acuerdo a lo señalado en el artículo 689 del Código Procesal Civil procede la ejecución cuando la obligación contenida en el título es cierta expresa y exigible además tratándose de obligaciones de dar suma de dinero debe ser líquida o liquidable mediante operación aritmética.

Una obligación es cierta cuando es conocida como verdadera e indubitable, además cuando se encuentran claramente indicadas en el texto del título, es expresa cuando manifiesta de forma escrita e indubitable la existencia de una obligación de dar, de hacer o de no hacer, y es exigible cuando hace referencia a una obligación pura, simple e incondicional, o estando sujeta a condición, ésta ya se cumplió.

En este punto, debe indicarse que una resolución administrativa firme también puede ser objeto de un proceso de cumplimiento, a tenor de lo señalado en el inciso 6 del artículo 200 de la Constitución Política, el mismo que establece que *“La Acción de Cumplimiento, que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.”*

Sin embargo, para que un acto administrativo pueda ser exigible en el referido proceso de cumplimiento, requiere de ciertos requisitos mínimos que fueron fijados por el Tribunal Constitucional, con carácter de precedente vinculante en la STC 00168-2005-AC/TC, siendo estos los siguientes:

- a. Ser un mandato vigente, lo que tiene relación con la exigibilidad de la obligación, esto es, tiene que tratarse de una prestación reclamable en sede judicial.
- b. Ser un mandato cierto y claro, es decir, la obligación debe encontrarse debidamente descrita de tal forma que, la prestación de dar, hacer o no hacer debe deducirse indubitablemente del acto administrativo.
- c. No estar sujeto a controversias complejas ni a interpretaciones dispares, esto tiene vinculación con la certeza que debe tener la obligación cuyo cumplimiento pretende el beneficiario.
- d. Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento, pues la obligación debe derivarse de un acto administrativo firme para que sea exigible, ya que mientras exista la posibilidad de que ésta sea corregida, modificada o anulada por la administración, aún no podrá ser materia de ejecución judicial.
- e. Ser incondicional, salvo que se su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.
- f. Reconocer un derecho incuestionable al reclamante.
- g. Permitir individualizar al beneficiario. (2005)

Por lo tanto, a partir de lo señalado en el artículo 689 del Código Procesal Civil y el precedente vinculante del Tribunal Constitucional antes indicado, podemos concluir que para que una resolución administrativa firme pueda ser exigida en un proceso de ejecución, debe contener una obligación cierta, expresa y exigible, además, líquida o liquidable si estamos frente a una de dar suma de dinero; asimismo, debe reconocer una

derecho indiscutible a favor del trabajador e individualizar expresamente al beneficiario o acreedor de la obligación.

Estos requisitos mínimos determinan la procedencia o no de las demandas de ejecución sustentadas en una resolución administrativa firme, pues debido a la naturaleza de este proceso, que se caracteriza por ser sumario y célere, no admite dentro de su estructura una etapa probatoria que permita dilucidar cualquier controversia sobre la existencia del derecho ni sus alcances, pues caso contrario se tornaría en otro proceso de conocimiento, desnaturalizándose su finalidad de proceso de condena, de ejecución, breve y sin actividad probatoria.

Asimismo, debe indicarse que corresponde al Juez Laboral realizar una calificación de la resolución administrativa firme a efectos de establecer si cumple con los requisitos formales para ser considerado como un título ejecutivo, caso contrario, denegará de plano la ejecución, en cuyo caso, el trabajador deberá recurrir a un proceso de conocimiento a fin de cautelar el derecho vulnerado por su empleador.

2.1. La ejecución de las resoluciones administrativas firmes emitidas por el sistema inspectivo.

La potestad fiscalizadora de la administración pública tiene una doble finalidad; la finalidad preventiva destinada a vigilar el cumplimiento de las normas y la protección de los bienes jurídicos tutelados por éstas, y una finalidad correctiva que supone una actividad reactiva que actúa frente a la verificación de un incumplimiento de dichas normas y que conlleva la adopción de medidas para reestablecer el derecho conculcado. Así se tiene que “... *la actuación inspectora no se limita a una mera función de vigilancia orientada a prevenir riesgos y daños, sino que debe activar y, en su caso, adoptar los mecanismos de reacción previstos en el ordenamiento contra la transgresión de la legalidad administrativa y, sobre todo, de restablecimiento del orden perturbado.*” (Fernández Ramos, 2002, p. 102).

Así se tiene que un aspecto transcendental para el goce de los derechos reconocidos en una resolución administrativa firme es su efectivo cumplimiento, el mismo que puede

ser realizado en forma voluntaria por el obligado cuando es requerido a acatar el mandato emitido por la autoridad competente; sin embargo, frente a su renuencia, constituye obligación del Estado el proveer al afectado de un mecanismo sencillo, rápido y efectivo para lograr el cumplimiento de lo decidido en sede administrativa, conforme a lo indicado en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Conforme a lo indicado previamente, a las resoluciones administrativas firmes también le resultan extensibles los efectos de la cosa juzgada, por lo que el sujeto a quien se le reconocen obligaciones a cargo del infractor tiene derecho a la ejecución de dicho pronunciamiento administrativo, el cual forma parte del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contemplada en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política.

Por lo tanto, el proceso de ejecución es aquel mecanismo que se pone al alcance de los titulares del derecho a fin de que exijan judicialmente el cumplimiento de la resolución administrativa con calidad de cosa decidida, a efectos de que recurran ante el Juez competente solicitando la adopción de las medidas necesarias para que se ejecute lo dispuesto por la autoridad administrativa.

Y es que la tutela judicial efectiva sólo será visible cuando lo decidido por la autoridad competente se ejecute en sus propios términos mediante un recurso simple, rápido y efectivo, evitando que queden como una mera declaración de derechos sin efectividad alguna, teniendo en cuenta además que este derecho se

... presenta como pilar objetivo último del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales la propia cláusula de Estado Social y Democrático de Derecho. Esta línea argumental, sólida y acertada por demás, le lleva a afirmar que la ejecución de sentencias es, por tanto, parte esencial del derecho a la tutela judicial efectiva y es, además, cuestión de esencial importancia para dar efectividad a la cláusula de Estado Social y Democrático de Derecho, que implica, entre otras manifestaciones, la vinculación de todos los sujetos al ordenamiento jurídico y a las decisiones que adoptan los órganos jurisdiccionales, no sólo juzgado, sino también ejecutando lo juzgado, según

se desprende del artículo 117.3 de la Constitución. De este modo, decir que un sistema judicial es plausible y válido para la sociedad a la que sirve a decir que las sentencias se ejecutan, que el vencedor es satisfecho en su derecho. (Cabero Moran y Nevado Fernández, 1994, p. 324-325)

Por lo tanto, detrás de la efectiva ejecución de las resoluciones judiciales o administrativas firmes no sólo se encuentra involucrado el derecho del beneficiario a ser repuesto en el goce de su derecho conculcado por el sujeto infractor, sino también la legitimación del sistema de protección de derechos a cargo de la administración pública y del Poder Judicial, pues si se permitiese que tales decisiones no se cumplan, se deslegitimaría todo este sistema y la población no tendría confianza alguna en la administración de justicia pues no valdría de nada el haber obtenido un pronunciamiento favorable cuanto éste no se puede ejecutar.

Así se tiene que el incumplimiento de una sentencia o resolución administrativa firme constituye un grave atentado al sistema pues deslegitima al ordenamiento jurídico al restarle eficacia a estas decisiones, por lo que corresponde al Estado estar preparado para responder frente a las conductas de incumplimiento mediante la provisión de mecanismos que permitan la ejecución forzosa.

Tal como se indicó previamente, nuestra normativa procesal contempla el proceso de ejecución como aquel recurso rápido, sencillo y eficaz destinado a exigir judicialmente el cumplimiento de un mandato contenido en un título ejecutivo.

El artículo 57 de la Ley Procesal del Trabajo señala que tienen la condición de títulos ejecutivos susceptibles de tramitarse en un proceso de ejecución, los siguientes documentos: las resoluciones judiciales firmes, las actas de conciliación, los laudos arbitrales firmes que, haciendo las veces de sentencia, resuelve un conflicto jurídico de naturaleza laboral; las resoluciones de la autoridad administrativa de trabajo firmes que reconocen obligaciones; el documento privado que contenga una transacción extrajudicial; el acta de conciliación extrajudicial, privada o administrativa; y la liquidación para cobranza de aportes previsionales del Sistema Privado de Pensiones (Ley Procesal del Trabajo, 2010).

En el caso específico de las resoluciones administrativas firmes, la propia Ley 29497 ha limitado el carácter de título ejecutivo a aquellas que son emitidas por la autoridad administrativa de trabajo, excluyendo así a los pronunciamientos emitidos por otro tipo de autoridades estatales, incluso aquellas con contenido laboral, como es el caso de las resoluciones emitidas por los empleadores estatales que reconoce adeudados a sus trabajadores. En este último caso, su exigencia corresponde ventilarse en el proceso urgente regulado en la Ley del Proceso Contencioso Administrativo.

Asimismo, estas resoluciones administrativas firmes de la autoridad de trabajo pueden derivarse del procedimiento inspectivo de la Ley 26686 así como de los procedimientos especiales, tales como aquellas en donde dicha autoridad emite pronunciamiento sobre la modificación del horario de trabajo como lo regula el artículo 12 del Decreto Supremo 008-2002-TR o la resolución que desaprueba un cese colectivo por motivos económicos, estructurales o tecnológicos, que ordena la reanudación de labores efectivos más el pago de las remuneraciones, conforme al artículo 23 del Decreto Supremo 001-96-TR u otros pronunciamientos firmes de la misma autoridad, siempre que reconozcan obligaciones a favor del trabajador; sin embargo, para efectos del presente trabajo, nos limitaremos a aquellas resoluciones administrativas firmes derivadas de un procedimiento inspectivo.

La Ley Procesal del Trabajo no establece un procedimiento específico para la ejecución de los títulos ejecutivos por lo que debe seguirse el trámite previsto en el Código Procesal Civil teniendo en cuenta que en el caso de aquellos títulos que contengan una obligación de dar suma de dinero, la competencia corresponde al Juez de Paz Letrado Laboral, si es que el monto de la pretensión no supera las 50 URP, caso contrario, la competencia corresponde al Juez Especializado de Trabajo, salvo en los casos de la cobranza de aportes previsionales que son de competencia exclusiva del Juez de Paz Letrado Laboral sin importar el monto de la cuantía, mientras que en aquellos títulos que contienen una obligación de hacer o de no hacer, la competencia corresponderá al Juez de Trabajo.

Conforme a lo indicado previamente la resolución administrativa emitida en el procedimiento sancionador y que se tenga la condición de consentida o confirmada, tiene mérito ejecutivo respecto de las obligaciones que contiene, motivo por el cual ésta

se encuentra dentro del supuesto contemplado en el literal d) del referido artículo 57 de la Ley Procesal del Trabajo.

En cuanto al trámite que debe observarse en la ejecución de la referida resolución, debe aplicarse las disposiciones contempladas en el artículo 690-E del Código Procesal Civil, esto es, una vez que el Juez considera que la resolución administrativa firme contiene una obligación cierta, expresa, exigible y líquida (o liquidable), emite el mandato ejecutivo ordenando que el ejecutado cumpla con la obligación contenida en la referida resolución, bajo apercibimiento de iniciarse la ejecución forzada, por lo tanto, y conforme se indica en el VI Pleno Casatorio Civil, el Juez debe emitir un auto que contiene tres partes: primero, la intimación o requerimiento a efectos de que el obligado cumpla con la prestación de dar, hacer o no hacer contenida en el título, segundo, el plazo en el que el obligado debe cumplir con el mandato y tercero, el apercibimiento, esto es, la advertencia que realiza el Juez respecto de la consecuencia que generará el incumplimiento del requerimiento. (Corte Suprema de Justicia, 2013, p.42)

Por otro lado, en el citado pleno supremo jurisdiccional, se menciona que como en un proceso de ejecución se pretende la satisfacción de un derecho ya reconocido, “... *se inician invadiendo la esfera propia del demandado, creando por anticipado un estado de sujeción a favor del tenedor del título. Frente a esas circunstancias el diseño del procedimiento ejecutivo permite al ejecutado contrarrestar la intervención recurriendo a la contradicción, bajo los diversos supuestos que regula el artículo 690-E y dentro del plazo legal que establece. Así, la contradicción aparece como la posibilidad que se le asigna al demandado para hacer valer las defensas que tenga contra el título.*” (Corte Suprema de Justicia, 2013, p.45).

La contradicción sólo puede formularse en el plazo de 5 días de notificado, bajo las siguientes causales: a) inexigibilidad o iliquidez de la obligación, b) nulidad formal o falsedad del título, y c) la extinción de la obligación exigida, la cual se corre traslado al ejecutante por el plazo de 3 días para su absolución y luego el Juez emite el auto final correspondiente, conforme a lo indicado en el artículo 690-D del código adjetivo civil.

La causal de inexigibilidad o iliquidez deberá estar dirigida a cuestionar la obligación contenida en la resolución administrativa firme, indicándose que ésta no reúne las

características para ser considerada como un título de ejecución, esto es, que no contiene una obligación cierta, expresa o exigible, conforme a las características previamente descritas.

En cuanto a la iliquidez de la obligación, dicha causal se refiere a aquellos supuestos en que no resulta posible realizar su liquidación mediante una simple operación aritmética, lo que se presenta cuando el título contiene una obligación genérica, cuya individualización y determinación requiere de una actuación probatoria previa para conocer con exactitud sus alcances y efectos, como por ejemplo, cuando la resolución administrativa firme impone una sanción económica al empleador pero omite detallar la obligación que debe cumplir a favor del afectado o lo hace en forma genérica y sin determinar sus alcances, o como lo denomina el Sexto Pleno Casatorio Civil, se tratan de “*sentencias de condena genérica o de condena con reservas*” (Corte Suprema de Justicia, 2013).

La nulidad formal del título se encuentra relacionada con el cumplimiento de las formalidades reguladas por ley para la emisión del título de ejecución, que en el caso de las resoluciones administrativas firmes derivadas de un procedimiento inspectivo se traducen en el cumplimiento de los requisitos contemplados en el artículo 48 de la Ley 28806, esto es, cuando ésta no se encuentra debidamente fundamentada, no precisa el motivo de la sanción ni la norma legal o convencional incumplida ni el o los trabajadores afectados; asimismo, cuando no señala en forma expresa el mandato que debe cumplir el obligado en relación a las infracciones por las que se le sanciona.

Asimismo, bajo esta causal de contradicción se puede cuestionar la competencia del órgano emisor de la resolución administrativa, de conformidad con lo señalado en los artículos 17 y 43 del Decreto Supremo 007-2013-TR, teniendo en cuenta que uno de los requisitos de validez de todo pronunciamiento administrativo es que sea emitido por la autoridad competente, de acuerdo a lo mencionado en el inciso 1 del artículo 3 del Decreto Supremo 004-2019-JUS.

Sobre la extinción de la obligación cabe indicar que bajo este supuesto se debe invocar la concurrencia de algún supuesto extintivo, como el pago, la novación, la compensación, la consolidación, la transacción, el mutuo disenso, la prescripción

extintiva, entre otros que tiene por objetivo demostrar la inexistencia de la obligación reclamada.

De esta forma, se tiene que la defensa de los derechos del sujeto obligado no sólo puede realizarse a través del proceso contencioso administrativo sino también en el propio seno del proceso de ejecución laboral.

2.2. Las controversias que se presentan en los procesos de ejecución de resoluciones administrativas firmes.

Conforme a lo indicado previamente, una vez presentada una demanda de ejecución de resolución administrativa firme, el Juez Laboral debe proceder a su calificación a efectos de verificar si cumple con los requisitos de un título ejecutivo y emitir el mandato de ejecución correspondiente, o denegar de plano la ejecución cuando el documento presentado no tiene mérito ejecutivo.

En este punto, el Juez puede concluir que la resolución administrativa firme emitida por la autoridad de trabajo carece de los atributos de un título ejecutivo, lo que se presenta en los casos en que éstas carecen de precisión sobre la obligación de dar, hacer o no hacer que el sujeto obligado debe cumplir a favor del trabajador afectado, esto es, no contienen una obligación cierta ni expresa.

Por ejemplo, se tiene que mediante Resolución de Intendencia N° 400-2021-SUNAFIL/ILM del 9 de marzo de 2021 se confirma la Resolución de Sub-Intendencia N° 78-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE4 del 19 de diciembre del 2018, en donde se impone al sujeto obligado una multa de S/. 119,981.25 por haber incurrido en una infracción muy grave al haber realizado actos de discriminación salarial en perjuicio de una trabajadora (Intendencia de Lima Metropolitana, 2021); sin embargo, no se indica de qué manera el empleador puede subsanar este incumplimiento o en todo caso, qué obligación es la que debe de cumplir en relación a la servidora, esto es, si debe de nivelar su salario o pagarle un monto específico, si fuere así, a partir de cuándo, de tal forma que se pueda ejecutar en la vía judicial.

Esta falta de precisión de la obligación que se pretende ejecutar ocasiona graves inconvenientes pues resultará complicado determinar qué es lo que se debe ordenar que cumpla el obligado, originando incluso la imposibilidad de ejecución cuando estamos frente a imprecisiones absolutas en donde no será posible que la autoridad judicial supla la labor que debió realizar adecuadamente la administración, siendo que en el caso de imprecisiones leves puede llevarse a cabo una actividad interpretativa, siempre que no se recorte los derechos reconocidos al trabajador ni que modifique, altere o se incorporen nuevos hechos y/o derechos que los determinados y amparados en la resolución administrativa (Cabero Morán y Nevado Fernández 1994, p. 337).

Por lo tanto, tratándose de obligaciones de hacer o de no hacer, las resoluciones administrativas firmes deberían describir con la mayor claridad posible en qué consiste dicha obligación a efectos de que al momento de emitirse el auto de ejecución, se ordene al demandado a que satisfaga la misma.

En el caso de obligaciones de dar suma de dinero, se debería de exigir que se indique un monto líquido o que por lo menos sea liquidable mediante una simple operación matemática, en este último caso, se debe de indicar los datos necesarios para que pueda realizarse tal conversión de liquidable a obligación líquida, por ejemplo, el beneficio no pagado, la remuneración computable, el periodo adeudado, entre otros datos.

En este punto, debe precisarse que como el artículo 690-A del Código Procesal Civil establece como requisito de procedencia de la demanda que se acompañe el título ejecutivo, el demandante tiene la carga de acreditar la existencia del documento que contiene el acto jurídico exigible al obligado, teniendo en cuenta que el título ejecutivo *“... como documento que acredita la existencia de un acto jurídico determinado, es suficiente para que el acreedor, sin necesidad de invocar los fundamentos de su derecho, obtenga los efectos inmediatos que son propios a la interposición de la pretensión ejecutiva...”* (Ledesma Narváez, 2015, p. 310-311).

Esto implica que el documento presentado debe ser suficiente para que por sí solo se considere que tiene la condición de título ejecutivo, esto es, que el documento contenga una obligación cierta, expresa y exigible, sin necesidad de recurrir a sus antecedentes o, en el caso específico de las resoluciones administrativas, al expediente sancionador para

que se conozca la obligación exigible, pues en el proceso de ejecución no es posible que el Juez valore las actuaciones administrativas ni que realice una actividad probatoria previa para determinar la naturaleza del documento al cual el demandante le atribuye la condición de título ejecutivo, sino que tal eventualidad debe surgir del propio instrumento anexado a la demanda.

Por tanto, la calificación de una resolución administrativa firme como título ejecutivo depende del instrumento presentado al proceso, esto es, el Juez procede a analizar la procedencia de la demanda ejecutiva en base al referido documento y en caso de que éste no contenga una obligación cierta, expresa o exigible, denegará de plano la ejecución sin necesidad de que previamente solicite aclaraciones o precisiones a la autoridad de trabajo.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es la posibilidad de que, de oficio, la administración declare la nulidad de la resolución administrativa firme, pues de acuerdo a lo indicado en el artículo 213 del Decreto Supremo 004-2019-JUS, se puede declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos firmes siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales, facultad que prescribe en un plazo de 2 años contados a partir de la fecha en que tal acto quedó consentido, luego del cual sólo procederá demandar su nulidad en un proceso contencioso administrativo, siempre que la demanda se interponga dentro de los 3 años siguientes de notificada la resolución por el consejo o tribunal.

Al respecto, debe indicarse que de acuerdo al artículo 9 del referido Decreto Supremo 004-2019-JUS, *"Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda."*, por lo tanto, el acto administrativo sólo perderá eficacia si es que es declarada su nulidad por la propia entidad administrativa conforme a lo indicado en el artículo 11 del mismo texto normativo, o mediante una sentencia judicial firme emitida en un proceso contencioso administrativo.

Por lo tanto, mientras no exista una resolución administrativa que declare la nulidad de oficio de la resolución administrativa firme, ésta mantiene su valor para ser considerada como un título ejecutivo, esto es, no resulta necesario esperar a que transcurra el plazo

de prescripción de 2 años para que el beneficiario inicie el proceso judicial de ejecución del pronunciamiento administrativo firme.

Tampoco el inicio del procedimiento de anulación de oficio impide que se inicie o continúe con la ejecución del acto administrativo firme, salvo que la autoridad administrativa suspenda de oficio o a pedido de parte la ejecución del acto, cuando la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación o cuando se aprecie objetivamente la existencia de un vicio de nulidad trascendente, conforme a lo indicado en el artículo 226 del Decreto Supremo 004-2019-JUS.

Por otro lado, el sujeto obligado en una resolución administrativa firme puede iniciar un proceso contencioso administrativo, pues de conformidad con lo indicado en el artículo 1 del Decreto Supremo 011-2019-JUS dicha resolución puede estar sujeta a control judicial a través de este proceso, en donde se podrá declarar la nulidad, total o parcial o la ineficacia del acto administrativo, lo que implica que el Juez revisará la legalidad del pronunciamiento a efectos de verificar si incurre o no en alguna causal de nulidad contemplada en el artículo 10 del mismo cuerpo normativo, especialmente si contraviene la Constitución, las leyes o normas reglamentarias.

Por tanto, la revisión judicial tiene como finalidad legitimar la resolución administrativa, pues si se declara infundada la demanda, ésta tendrá plena validez para desplegar todos sus efectos, o si por el contrario, se estima la demanda, la autoridad administrativa deberá corregir los errores cometidos a fin de emitir un nuevo pronunciamiento que recoja las observaciones derivadas del referido proceso, es decir, en este punto, la relación entre el sistema inspectivo y el sistema judicial no es contradicción sino de complementación.

En esta vía procesal se podrá determinar si la administración respetó o no el debido procedimiento administrativo, teniendo en cuenta que en esta etapa, la autoridad sancionadora se encuentra obligada a respetar todos los derechos y garantías que tiene el administrado, dentro de los cuales tenemos a “... *los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en*

derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.”, de conformidad con lo señalado en el punto 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar del Decreto Supremo 004-2019-JUS.

En palabras de MORON URBINA, la observancia del debido procedimiento administrativo se concretiza en “... *tres ejes emblemáticos*:

- *El derecho a exponer sus argumentos (derecho a exponer las razones y defensas del imputado antes de la emisión de las incriminaciones o resoluciones del expediente).*
- *El derecho a ofrecer y producir prueba (derecho a presentar medios de prueba, a exigir que la administración produzca y actúe los medios ofrecidos, a contradecir las pruebas de cargo, a controlar la actuación probatoria que se realice durante la instrucción y a que se valore la prueba aportada).*
- *El derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho (derecho a que las resoluciones del procedimiento sancionador hagan expresa consideración de los argumentos de derecho y de hecho que las motivan y, en particular, de la graduación de la sanción a aplicarse).” (2005, p. 237)*

Po su parte, DANOS ORDOÑEZ considera que el debido procedimiento administrativo debe respetar tres garantías fundamentales: “...

- *La obligación de que toda sanción administrativa que se pretenda aplicar solo puede haber sido establecida como consecuencia de un previo procedimiento administrativo sancionador, lo que significa que no es posible jurídicamente aplicar sanciones de plano.*
- *La obligación de que a continuación de la notificación de cargos al imputado comunicándole el inicio del procedimiento administrativo sancionador se le otorgue la oportunidad de ejercer su derecho de defensa mediante la presentación de sus descargos.*
- *La obligación que las fases instructora y resolutoria del procedimiento sancionador estén a cargo de diferentes funcionarios, para generar condiciones que promuevan objetividad e imparcialidad” (2019, p.30-31)*

Teniendo en cuenta que el inciso 1 del artículo 5 del Decreto Supremo 011-2019-JUS establece que una de las pretensiones que se pueden plantear en un proceso contencioso administrativo es la declaración de nulidad, total o parcial o ineficacia de actos administrativos, además que el inciso 1 del artículo 10 del referido Decreto Supremo 004-2019-JUS regula como causal de nulidad de pleno derecho de un acto administrativo la contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias, el administrado sancionado podrá interponer una demanda contencioso administrativa a fin de que el Juez revise si la administración respetó su derecho al debido procedimiento administrativo, en cualquiera de sus manifestaciones señaladas previamente.

Así se tiene que, si la autoridad sancionadora vulneró el derecho al debido procedimiento administrativo del administrativo, éste podrá hacer acudir al Juez del proceso contencioso administrativo a fin de que corrija este defecto y declare la nulidad de la resolución sancionatoria, retrotrayendo el trámite hasta la etapa en que se cometió la infracción.

Sin embargo, el inicio del proceso contencioso administrativo no resta eficacia a la resolución administrativa, en tanto el artículo 24 del mencionado Decreto Supremo 011-2019-JUS, prevé que la admisión de la demanda no impide la vigencia ni la ejecución del acto administrativo, salvo que el Juez conceda una medida cautelar que suspenda sus efectos.

Empero, si se declara fundada la demanda contencioso-administrativa, ésta tendrá efectos directos sobre la validez del mandato de ejecución emitido por el Juez Laboral, ocasionando que se declare la conclusión y el archivo del proceso, al haber desaparecido la condición de título ejecutivo por la declaración de nulidad de la resolución administrativa por sentencia judicial firme.

Por ejemplo, tenemos que mediante Resolución Sub directoral N° 602-2012-MTPE/1/20.43 del 9 de agosto del 2012, la Tercera Subdirección de Inspección del Trabajo de Lima resolvió multar a la Municipalidad Distrital de San Isidro con la suma de S/. 36,500.00 por haber incurrido en infracciones a las normas socio laborales al no cumplir con registrar en su planilla del régimen laboral de la actividad privada a un total

de 843 trabajadores contratados bajo el régimen especial de la contratación administrativa de servicios, la misma que fue confirmada por la Resolución Directoral N° 045-2012-MTPE/1/20.34 del 15 de enero del 2013 emitida por la Dirección de Inspección Laboral.

Un grupo de trabajadores comprendidos como afectados dentro de las resoluciones emitidas por la autoridad de trabajo presentaron demandas antes el Tercer Juzgado Laboral Permanente de Lima (expediente N° 10720-2013-0-1801-JR-LA-03) y el Primer Juzgado Laboral Permanente de Lima (expediente N° 11040-2013-0-1801-JR-LA-01), apreciándose que en ambos casos se admitieron a trámite la demanda en la vía de ejecución y se requirió a la demandada a que dentro del plazo de 5 días de notificada cumpla con registrar en su planilla del régimen de la actividad privada de acuerdo a su fecha de ingreso a los demandantes bajo apercibimiento de imponérsele multa, sin embargo, se advierte que en ambos casos, la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia declaró fundados los recursos de casación interpuestos por la demandada y declararon improcedentes las demandas debido a que la demanda contencioso administrativa que la Municipalidad de San Isidro interpuso contra la resolución directoral antes indicada, fue declarada fundada por la Quinta Sala Laboral Permanente de Lima, declarándose la nulidad de las mismas, por lo que la obligación resultaba inexigible (Corte Suprema de Justicia, 2018).

Igualmente, en el caso de que el obligado inicie un proceso de amparo contra la resolución administrativa firme invocando la vulneración de alguno de los derechos fundamentales contemplados en el artículo 44 del Código Procesal Constitucional, tampoco impide su ejecución, a menos que el órgano jurisdiccional conceda una medida cautelar suspendiendo los efectos del acto administrativo cuestionado, conforme a lo indicado en el artículo 18 del referido cuerpo normativo.

Otro aspecto que merece tener en cuenta es aquel que surge a raíz del mencionado precedente administrativo de observancia obligatoria contenido en Resolución de Sala Plena N° 002-2022-SUNAFIL/TFL del Tribunal de Fiscalización Laboral, el mismo que establece que en el caso de la interposición del recurso de revisión contra las sanciones administrativas por inejecución de las medidas de requerimiento se limitará a establecer su proporcionalidad, razonabilidad y legalidad sin emitir pronunciamiento respecto de

las infracciones graves o leves que fueron objeto de la tal medida inspectiva, las que quedan firmes con la notificación de la resolución de segunda instancia.

Así se tiene que, conforme a este pronunciamiento, cuando la resolución de segunda instancia contenga una sanción por el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, el recurso de revisión sólo suspende la ejecución de este extremo, quedando firme la sanción sobre las faltas consideradas graves o leves que contenga la misma resolución, esto es, estaríamos frente a una cosa decidida parcial.

Al respecto, debe indicarse que conforme al citado artículo 258.2 del Decreto Supremo 004-2019-JUS, para que una resolución administrativa tenga calidad ejecutiva, se necesita que ponga fin a la vía administrativa, esto es, que no existan otros recursos impugnatorios pendientes que puedan ser invocados por el obligado, por lo que, de existir alguno de ellos que puedan ser formulados por el sujeto sancionado o que se encuentre pendiente de pronunciamiento por parte de la autoridad revisora, ésta no tendrá aún la naturaleza de resolución firme ni gozará de los atributos de la cosa decidida.

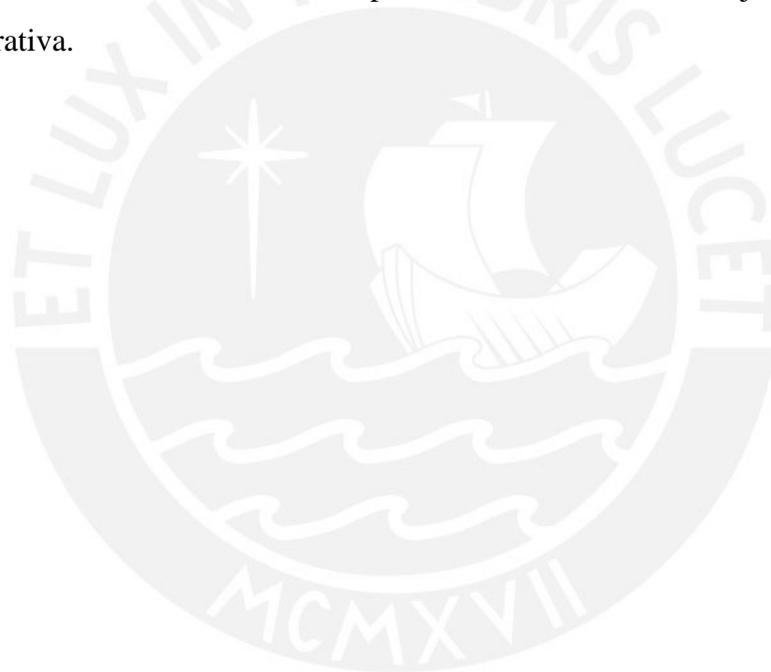
Y es que si bien el Tribunal de Fiscalización Laboral puede confirmar o revocar la sanción por el incumplimiento de la medida de requerimiento, también cabe la posibilidad de que emita un pronunciamiento anulatorio a efectos de que el órgano competente vuelva a emitir la resolución que corresponda, pues de acuerdo a lo indicado en el artículo 227 del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, cuando la autoridad constate la existencia de una causal de nulidad y no sea posible que emita pronunciamiento sobre el fondo del asunto, dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo, esto es, se retrotraerá el caso al estado correspondiente, debiendo la instancia correspondiente emitir una nueva resolución subsanando el vicio detectado por el mencionado Tribunal, lo que implica que la sanción impuesta por faltas graves y/o leves pierda ejecutoriedad al no haber culminado el procedimiento administrativo.

Por lo tanto, para iniciar el proceso de ejecución de la resolución administrativa, se necesita que culmine todo el procedimiento administrativo sancionador, esto es, que no exista recurso impugnatorio alguno pendiente de pronunciamiento sobre cualquier aspecto contenido en la resolución.

CONCLUSIONES

1. A efectos de que una resolución administrativa firme derivada de un procedimiento sancionador tramitado por el sistema inspectivo pueda ser ejecutada en un proceso de ejecución regulado en la Ley Procesal del Trabajo, se requiere que reconozca una obligación a favor del trabajador. Esta obligación debe ser cierta, expresa y exigible, además que, si se trata de dar suma de dinero, líquida o liquidable; asimismo, debe reconocer un derecho indiscutible a favor del trabajador e individualizarlo expresamente.
2. Estos requisitos mínimos van a determinar la procedencia o no de las demandas de ejecución sustentadas en una resolución administrativa firme, pues debido a la naturaleza de este proceso, que se caracteriza por ser sumario y célere, no admite dentro de su estructura una etapa probatoria que permita dilucidar cualquier controversia sobre la existencia del derecho ni sus alcances, pues caso contrario se tornaría en otro proceso de conocimiento, desnaturalizándose su finalidad de proceso de condena, de ejecución, breve y sin actividad probatoria.
3. El mérito ejecutivo de una resolución administrativa debe derivarse de su propio contenido, sin necesidad de recurrir a sus antecedentes a las actuaciones realizadas en el procedimiento sancionador, estando a que el Juez no puede valorar los actos realizados en sede administrativa para determinar la naturaleza de la obligación impuesta al empleador.
4. La autoridad administrativa que emite una resolución en el procedimiento sancionador derivado de una inspección laboral debe cumplir con los requisitos contemplados en el artículo 48 de la Ley General de Inspección del Trabajo, determinando no sólo el monto de la multa que debe pagar el sujeto infractor sino también debe liquidar los beneficios económicos adeudados al trabajador o indicar los datos necesarios para su liquidación posterior, cuando se trata de obligaciones de dar suma de dinero, y no limitarse a indicar de manera genérica e imprecisa las normas de trabajo incumplida y el derecho conculcado, pues esto no permite su ejecución, impidiendo una efectiva protección de los derechos del trabajador.

5. En estricta aplicación de lo señalado en el artículo 48 de la Ley 28806, la autoridad resolutora debe cumplir con indicar en forma clara la existencia de una obligación cierta, expresa y exigible, además, líquida o liquidable si estamos frente a una de dar suma de dinero; asimismo, debe reconocer un derecho indiscutible a favor del trabajador e individualizar expresamente al beneficiario o acreedor de la obligación.
6. El inicio de un procedimiento administrativo de nulidad de oficio ni la presentación de una demanda en un proceso contencioso administrativo o en un proceso de amparo, impiden la ejecución de la resolución administrativa firme, salvo que se emita una medida cautelar que suspenda sus efectos; asimismo, frente al inicio de un proceso judicial sobre los mismos hechos, resulta necesario a suspensión del procedimiento sancionador dada la prevalencia de la decisión judicial sobre la administrativa.



BIBLIOGRAFÍA

- ARCE ORTIZ, E. (2021). *El sistema de inspección del trabajo en el Perú*. Lima: Palestra Editores.
- AREVALO VELA, J. (2016). *Tratado de Derecho Laboral* (Primera ed.). Lima: Instituto Pacífico.
- BELTRAN PACHECO, J. (2005). Los procesos ejecutivo y de ejecución, en Aportes para la reforma del proceso laboral peruano. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
- CABERO MORAN, E y NEVADO FERNANDEZ, M. (1994) Ejecución de sentencias laborales y tutela efectiva. *Derecho Privado y Constitución* (04). 317-354.
- CASSASA CASANOVA, S. N. (2011). El debido proceso de ejecución de obligación de dar suma de dinero: en busca de un proceso justo.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA, Casación Laboral N° 898-2015-LIMA (Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, 19 de enero de 2016).
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA, Casación Laboral N° 11977-2014-LIMA (Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, 7 de junio de 2018).
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA, Casación N° 2402-2012-LAMBAYEQUE (Sexto Pleno Casatorio realizado por las Salas Supremas Civiles, 3 de enero del 2013).
- DANOS ORDOÑEZ, J. (Enero de 2019). La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú. *Revista de Derecho Administrativo* (17), 26-50.
- DE LAMA LAURA, M. G. (2021). La inspección del trabajo como vía de tutela de derechos laborales y su relación con el proceso laboral: buscando (¿o identificando?) las "intersecciones" de ambos caminos. (S. P. Social, Ed.) *Revista Laborem* (24), 589-614.

- DIAZ CAÑOTE, M. A. (Enero de 2017). El proceso de ejecución en la Nueva Ley Procesal del Trabajo. *Soluciones Laborales* (109), 96-106.
- ESTEVE PARDO, J. (2019). Las funciones del procedimiento administrativo. *Revista Círculo de Derecho Administrativo* (17), 15-20.
- FERNANDEZ RAMOS, S. (2002). *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*. Comares.
- GORDILLO, A. (2011). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (Décima ed.). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- HUAMAN ESTRADA, E. (Octubre de 2014). La suspensión del procedimiento de inspección laboral frente a la existencia de un proceso judicial "vinculado". *Soluciones Laborales* (82), 38-46.
- HUAMAN ESTRADA, E., y EGUSQUIZA PALACIN, B. (2016). *Cómo afrontar una inspección de trabajo* (Primera ed.). Lima: Gaceta Jurídica.
- LEDESMA NARVAEZ, M. (2008). *Comentarios al Código Procesal Civil* (Primera ed.). Lima: Gaceta Jurídica.
- MEDINA OTAZU, A. (Marzo de 2015). La ejecución de sentencias laborales: ¿De qué mecanismos dispone el juez laboral para hacer cumplir las sentencias? *Soluciones Laborales*(87), 60-64.
- MORON URBINA, J.C. (2005). Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana. *Advocatus*, (013), 227-252.
- RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (Junio de 2020). Ejecutividad y suspensión del acto administrativo español: especial referencia a los actos sancionadores. *Revista Derecho & Sociedad* (54). 429-445.
- RODRIGUEZ RIOJAS, J. (2018). *Manual práctico del proceso laboral. Visión del proceso laboral bajo la Nueva Ley Procesal del Trabajo Ley N° 29497* (Primera ed.). Lima: Motivensa Editora Jurídica.

TOYAMA MIYAGUSUKU, J., y EGUIGUREN PRAELI, A. (2018). *Inspección del trabajo. Jurisprudencia administrativa más relevante* (Primera ed.). Lima: Gaceta Jurídica.

TOYAMA MIYAGUSUKU, J., y RODRIGUEZ GARCIA, F. (2019). *Manual de Fiscalización Laboral* (Primera ed.). Lima: Gaceta Jurídica S.A.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, expediente N° 0015-2005-PI/TC (5 de enero de 2006).

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, expediente N° 168-2005-PC/TC (29 de setiembre de 2005).

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, expediente N° 015-2001-AI/TC (29 de enero de 2004).

TRIBUNAL DE FISCALIZACION LABORAL, Resolución N° 144-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, (Primera Sala, 27 de julio de 2021).

TRIBUNAL DE FISCALIZACION LABORAL, Resolución N° 002-2002-SUNAFIL/ILM, (Sala Plena, 22 de abril de 2022).

VINATEA RECOBA, L., y TOYAMA MIYAGUSUKU, J. (2019). *Nueva Ley Procesal del Trabajo. Análisis y comentarios* (Primera ed.). Lima: Gaceta Jurídica.