



Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado

Maestría en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

**Implicancias de la suspensión del procedimiento administrativo
sancionador frente a un proceso laboral en trámite, en la Superintendencia
Nacional de Fiscalización Laboral - Intendencia Regional de Tacna,
2021-2025**

Tesis presentada por:

Zapata Ramirez, Sandra

ORCID: 0000-0003-0767-9653

Para optar el Grado Académico de Maestro en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Asesor:

Dr. Zuñiga Marino, Miguel Angel

ORCID: 0000-0001-8060-0599

Arequipa – Perú

2026

UCSM-ERP

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA
ESCUELA DE POSTGRADO
DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR DE TESIS

Arequipa, 19 de Marzo del 2026

Dictamen: 015441-C-EPG-2026

Visto el borrador del expediente 015441, presentado por:

2024006161 - ZAPATA RAMIREZ SANDRA

Titulado:

**IMPLICANCIAS DE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
FRENTE A UN PROCESO LABORAL EN TRÁMITE, EN LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
FISCALIZACIÓN LABORAL - INTENDENCIA REGIONAL DE TACNA, 2021-2025**

Nuestro dictamen es:

APROBADO

**29224973 - AYBAR ROLDAN CAROLINA
DICTAMINADOR**



**29726167 - PIZARRO DELGADO JESSICA ALEXANDRA
DICTAMINADOR**



**70020897 - ANGULO MANRIQUE DANIEL
DICTAMINADOR**



Implicancias de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite, en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - Intendencia Regional de

INFORME DE ORIGINALIDAD

7 %	9 %	6 %	1 %
INDICE DE SIMILITUD	FUENTES DE INTERNET	PUBLICACIONES	TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	hdl.handle.net Fuente de Internet	2 %
2	doku.pub Fuente de Internet	1 %
3	www.spdtss.org.pe Fuente de Internet	1 %
4	www.scribd.com Fuente de Internet	1 %
5	repositorio.upt.edu.pe Fuente de Internet	1 %
6	actualidadlaboral.com Fuente de Internet	1 %
7	Submitted to Universidad Católica de Santa María Trabajo del estudiante	1 %

DEDICATORIA

Dedico la presente tesis a Dios, por concederme la fortaleza y la constancia para perseverar en mis objetivos. A mis padres Magdalena y Miguel, por su apoyo permanente en mi desarrollo personal y profesional, y por haberme inculcado los valores que hoy guían mi compromiso con la sociedad.

A mi hermana Karen, por su estímulo constante y por enseñarme con su ejemplo, la importancia del esfuerzo y la disciplina.

A Padre Fred Green Fernández, por ser fuente de inspiración de servicio, y por su valioso testimonio de compromiso y fe en la comunidad de Tacna.

A mis docentes de la UCSM, quienes con vocación de excelencia nos brindaron en cada clase las herramientas necesarias para nuestra formación académica.

EPÍGRAFE

"La justicia es la reina de las virtudes republicanas y con ella se sostiene la igualdad y la libertad"

Simón Bolívar



RESUMEN

La presente investigación aborda el conflicto jurídico derivado de la concurrencia de competencias entre la Autoridad Inspectiva de Trabajo y el Poder Judicial en materia laboral, específicamente cuando un mismo hecho es objeto de análisis simultáneo en un procedimiento administrativo sancionador y en un proceso judicial. Esta situación genera una doble exposición tanto para el empleador como para el trabajador, afectando principios fundamentales como la seguridad jurídica y la coherencia en las decisiones del Estado.

Frente a esta problemática, el estudio se enfoca en analizar la pertinencia de suspender el procedimiento administrativo sancionador tramitado ante la SUNAFIL cuando el mismo asunto ya es materia de conocimiento de los órganos jurisdiccionales laborales. La investigación desarrolla un análisis doctrinario, normativo y jurisprudencial sobre las causas, consecuencias y efectos jurídicos de dicha suspensión, así como los principios que rigen en el proceso laboral, la competencia por materia de los juzgados especializados de trabajo y los sujetos intervinientes en ambos procedimientos.

Dentro de este contexto, surge la necesidad de implementar parámetros normativos a favor de los trabajadores y empleadores, siendo fundamental realizar modificaciones legislativas en la Ley General de Inspección de Trabajo y su Reglamento, los cuales serán desarrollados al interior del presente trabajo de investigación, estudio que propone una interpretación coherente del marco normativo vigente que priorice la supremacía de las decisiones judiciales, en resguardo del debido proceso y la seguridad jurídica.

Palabras clave: Proceso laboral, suspensión del procedimiento administrativo sancionador, supremacía del Poder Judicial.

ABSTRACT

This research addresses the legal conflict arising from the concurrent competencies between the Labor Inspection Authority and the Judiciary in labor matters, specifically when the same fact is subject to simultaneous analysis in an administrative sanctioning procedure and a judicial process. This situation creates a double exposure for both the employer and the employee, affecting fundamental principles such as legal certainty and the consistency of state decisions.

In light of this issue, the study focuses on analyzing the appropriateness of suspending the administrative sanctioning procedure processed before SUNAFIL when the same matter is already under the jurisdiction of labor judicial bodies. The research develops a jurisprudential, normative, and doctrinal analysis of the causes, consequences, and legal effects of such suspension, as well as the principles governing the labor process, the subject matter jurisdiction of specialized labor courts, and the intervening parties in both proceedings.

In this context, the need arises to implement normative parameters in favor of workers and employers, making it essential to carry out legislative modifications to the Labor Inspection Law and its Regulations, which will be elaborated within this research work. This study proposes a coherent interpretation of the current normative framework that prioritizes the supremacy of judicial decisions, safeguarding due process and legal certainty.

Keywords: Labor process, suspension of the sanctioning administrative procedure, supremacy of the judicial power.

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA

EPÍGRAFE

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO I..... 5

MARCO TEÓRICO 5

1. PROCESO LABORAL 5

1.1. DEFINICIÓN 5

1.2. PRINCIPIOS DEL PROCESO LABORAL..... 7

1.2.1. PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN..... 8

1.2.2. PRINCIPIO DE ORALIDAD 8

1.2.3. PRINCIPIO DE CONCENTRACIÓN..... 9

1.2.4. PRINCIPIO DE CELERIDAD 9

1.2.5. PRINCIPIO DE ECONOMÍA PROCESAL..... 10

1.2.6. PRINCIPIO DE VERACIDAD 11

1.3. ÁMBITO DE JUSTICIA LABORAL..... 15

1.4. COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS JUZGADOS LABORALES..... 16

1.4.1. JUZGADO DE PAZ LETRADO..... 16

1.4.2. JUZGADO ESPECIALIZADO DE TRABAJO..... 19

1.4.3. SALA LABORAL 24

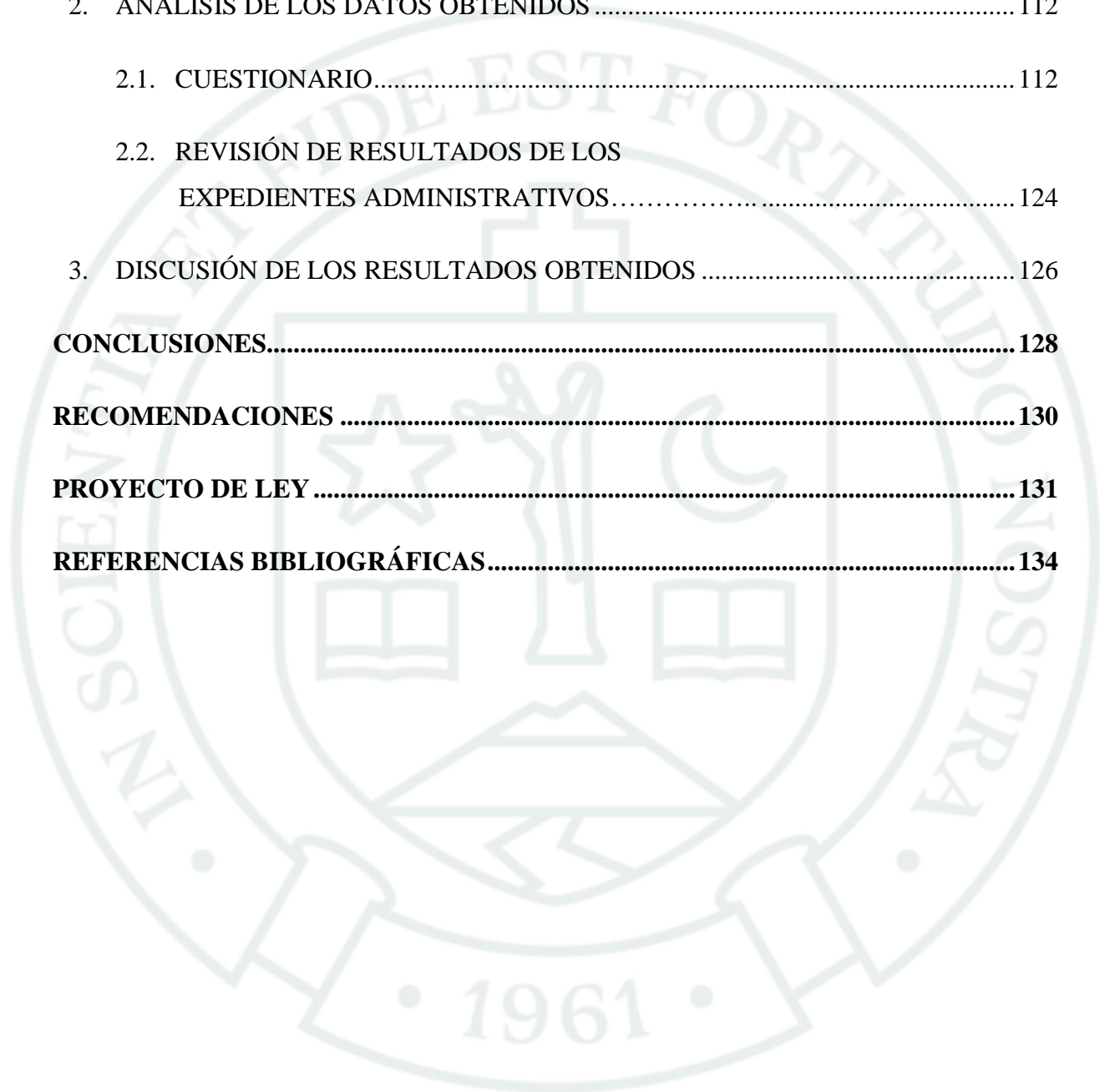
1.5. OBJETO DEL PROCESO LABORAL..... 26

1.6. PARTES PROCESALES	27
1.7. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL	28
1.7.1. SUPREMACÍA DEL PODER JUDICIAL	29
1.7.2. AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL.....	30
1.7.3. PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	31
1.8. MARCO NORMATIVO	33
1.8.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ	33
1.8.2. NUEVA LEY PROCESAL DE TRABAJO	34
1.8.3. LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL	35
1.8.4. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL	35
2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	36
2.1. DEFINICIÓN	36
2.2. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	37
2.3. FUENTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	40
2.4. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	41
2.4.1. ACTO ADMINISTRATIVO	42
2.5. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO	43
2.6. SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	43
2.7. MARCO NORMATIVO	45
2.7.1. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL	45
2.7.2. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.....	46
3. PROCEDIMIENTO AMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	47

3.1. DEFINICIÓN	47
3.2. PRINCIPIOS	47
3.2.1. LEGALIDAD.....	48
3.2.2. DEBIDO PROCEDIMIENTO	48
3.2.3. RAZONABILIDAD.....	49
3.2.4. TIPICIDAD.....	50
3.2.5. IRRETROACTIVIDAD	50
3.2.6. CONCURSO DE INFRACCIONES.....	51
3.2.7. CONTINUACIÓN DE INFRACCIONES.....	51
3.2.8. CAUSALIDAD.....	52
3.2.9. PRESUNCIÓN DE LICITUD	52
3.2.10. CULPABILIDAD	52
3.2.11. NON BIS IN IDEM	53
3.3. POTESTAD SANCIONADORA.....	54
3.4. CARACTERÍSTICAS.....	55
3.5. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ANTE LA SUNAFIL.....	57
3.5.1. AUTORIDADES DEL PROCEDIMIENTO	61
3.5.2. PARTES DEL PROCEDIMIENTO	64
3.6. SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	66
3.6.1. CONCEPTOS	66
3.6.2. PRESUPUESTOS	68
3.6.3. COMPETENCIA	72
3.6.4. CAUSAS	74

3.6.5. CONSECUENCIAS.....	77
3.6.6. CRITERIOS EXPUESTOS POR LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO ...	80
3.6.7. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL.....	91
3.7. MARCO NORMATIVO	94
3.7.1. LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL	94
3.7.2. LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO.....	95
3.7.3. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO.....	96
3.8. DERECHO COMPARADO.....	96
3.8.1. CHILE	97
3.8.2. ESPAÑA	98
CAPÍTULO II	102
METODOLOGÍA.....	102
1. METODOLOGÍA.....	102
1.1. ESTRATEGIA METODOLÓGICA DEL ESTUDIO TEÓRICO JURIDÍCO... 102	102
1.2. MÉTODO EN EL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.....	102
1.3. MÉTODOS EN LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO.....	103
1.4. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.....	103
1.5. ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN.....	103
1.6. POBLACIÓN DE ESTUDIO	108
1.6.1. UNIVERSO Y MUESTRA.....	108
1.7. VALIDACIÓN DE INSTRUMENTOS	109
1.7.1. VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO DE CUESTIONARIO.....	109

CAPÍTULO III.....	112
RESULTADOS Y DISCUSIÓN	112
1. GENERALIDADES.....	112
2. ANÁLISIS DE LOS DATOS OBTENIDOS	112
2.1. CUESTIONARIO.....	112
2.2. REVISIÓN DE RESULTADOS DE LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS.....	124
3. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS	126
CONCLUSIONES.....	128
RECOMENDACIONES	130
PROYECTO DE LEY	131
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	134



ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. DIFERENCIAS ENTRE EL ÁMBITO DEL PROCESO JUDICIAL Y EL PROCESO INSPECTIVO LABORAL A PROPÓSITO DE LOS PRINCIPIOS DEL PROCESO LABORAL.....	12
TABLA 2. PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.....	31
TABLA 3. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	38
TABLA 4. DIFERENCIAS ENTRE LOS ÁMBITOS DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL.....	71
TABLA 5. RESOLUCIÓN N° 071-2021-SUNAFIL/TFL-PRIMERA SALA.....	81
TABLA 6. RESOLUCIÓN N° 144-2021-SUNAFIL/TFL-PRIMERA SALA.....	82
TABLA 7. RESOLUCIÓN N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-PRIMERA SALA.....	83
TABLA 8. RESOLUCIÓN N° 351-2021-SUNAFIL/TFL-PRIMERA SALA.....	85
TABLA 9. RESOLUCIÓN N° 662-2021-SUNAFIL/TFL-PRIMERA SALA.....	86
TABLA 10. RESOLUCIÓN N° 075-2022-SUNAFIL/TFL-PRIMERA SALA.....	87
TABLA 11. RESOLUCIÓN N° 175-2022-SUNAFIL/TFL-PRIMERA SALA.....	88
TABLA 12. RESOLUCIÓN N° 303-2022-SUNAFIL/TFL-PRIMERA SALA.....	89
TABLA 13. CASACIÓN LABORAL N° 8389-2018-MOQUEGUA.....	92
TABLA 14. CASACIÓN LABORAL N° 43194-2022-ICA.....	93
TABLA 15. LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FRENTE A UN PROCESO JUDICIAL EN TRÁMITE EN EL DERECHO COMPARADO.....	100
TABLA 16. CUADRO DE COHERENCIAS.....	103
TABLA 17. VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO - CUESTIONARIO.....	109

TABLA 18. ¿A SU PARECER SE DEBE SUSPENDER EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CUANDO SURGE UNA CUESTIÓN CONTENCIOSA QUE REQUIERE UN PRONUNCIAMIENTO JUDICIAL PREVIO?...112

TABLA 19. ¿CONSIDERA QUE EL PODER JUDICIAL DEBE PRIMERO DECLARAR EL DERECHO LABORAL QUE DEFINE EL LITIGIO PARA QUE SUNAFIL CONTINÚE CON EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....113

TABLA 20. ¿CONSIDERA QUE EL PROCESO LABORAL EN TRÁMITE EN EL PODER JUDICIAL TIENE INCIDENCIA DIRECTA SOBRE LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR?.....115

TABLA 21. ¿CONSIDERA QUE SE VIENE APLICANDO EN LA INTENDENCIA REGIONAL DE TACNA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR FRENTE A UN PROCESO LABORAL EN TRÁMITE?.....116

TABLA 22. ¿LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SOLO PUEDE INHIBIRSE DE EMITIR PRONUNCIAMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR SI HAY IDENTIDAD DE SUJETOS, HECHOS Y FUNDAMENTOS EN LA CUESTIÓN LITIGIOSA?.....117

TABLA 23. ¿CUÁL ES LA PRINCIPAL DIFICULTAD QUE USTED TIENE PARA QUE SE APLIQUE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR FRENTE A UN PROCESO LABORAL EN TRÁMITE?.....118

TABLA 24. ¿CONSIDERA QUE EXISTEN CONSECUENCIAS JURÍDICAS SI NO SE SUSPENDE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DURANTE UN PROCESO LABORAL EN TRÁMITE? ¿CUÁLES?.....120

TABLA 25. ¿CONSIDERA NECESARIO QUE LA LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SU REGLAMENTO ESTABLEZCAN EN SUS ARTÍCULOS LAS CAUSAS DE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR FRENTE AL PROCESO LABORAL EN TRÁMITE? ¿POR QUÉ?.....122

TABLA 26. RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS EMITIDAS POR LA
SUBINTENDENCIA DE SANCIÓN DE LA IRE TACNA - SUNAFIL.....125



ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO LABORAL	6
FIGURA 2. MANIFESTACIONES DEL PRINCIPIO DE VERACIDAD	11
FIGURA 3. COMPETENCIAS DE LOS JUZGADOS DE PAZ LETRADO	18
FIGURA 4. ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA PRETENSIÓN.....	26
FIGURA 5. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	40
FIGURA 6. SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	44
FIGURA 7. FASE INSTRUCTORA.....	59
FIGURA 8. FASE SANCIONADORA	60
FIGURA 9. GRÁFICO EN BASE A LA PREGUNTA 1	113
FIGURA 10. GRÁFICO EN BASE A LA PREGUNTA 2	114
FIGURA 11. GRÁFICO EN BASE A LA PREGUNTA 3	115
FIGURA 12. GRÁFICO EN BASE A LA PREGUNTA 4	116
FIGURA 13. GRÁFICO EN BASE A LA PREGUNTA 5	117
FIGURA 14. GRÁFICO EN BASE A LA PREGUNTA 6	119
FIGURA 15. GRÁFICO EN BASE A LA PREGUNTA 7	121
FIGURA 16. GRÁFICO EN BASE A LA PREGUNTA 8	124
FIGURA 17. GRÁFICO EN BASE A LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS POR SISA DE LA IRE TACNA-SUNAFIL	125

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 01: PROYECTO DE INVESTIGACIÓN142

ANEXO 02: TÉCNICAS E INSTRUMENTOS.....175



INTRODUCCIÓN

En el marco de la administración pública, las disputas laborales surgen con frecuencia debido a la concurrencia de competencias entre la Autoridad Inspectiva de Trabajo y el Poder Judicial. Este fenómeno presenta desafíos en términos de coherencia normativa y eficacia en la aplicación de las leyes laborales, afectando tanto a empleadores como trabajadores. Las implicancias jurídicas de esta situación se manifiestan en la duplicidad de procesos, generando una carga adicional para las partes y dificulta la resolución de conflictos laborales.

En el contexto actual, es común que los trabajadores recurran a la vía jurisdiccional y administrativa de manera simultánea sobre un mismo hecho. Esta superposición de procesos plantea una importante interrogante respecto a la efectividad de los procedimientos administrativos sancionadores en la resolución de conflictos laborales cuando el mismo asunto está siendo tratado por la vía judicial, lo cual debe obligar a la autoridad administrativa a inhibirse y suspender el trámite del procedimiento por respeto al principio de la seguridad jurídica y a la supremacía de las decisiones del Poder Judicial. Esta medida busca evitar pronunciamientos contradictorios entre las decisiones emitidas por la Administración Pública (Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral) y las resoluciones del órgano jurisdiccional (Poder Judicial).

La presente investigación tiene como objetivo principal analizar la suspensión del procedimiento administrativo sancionador ante un proceso judicial en trámite, con el fin de evaluar las consecuencias jurídicas de dicha suspensión y sus efectos sobre el derecho laboral.

Este análisis se fundamenta en el estudio de la normatividad vigente, así como en los principios que rigen el proceso laboral y procedimiento administrativo sancionador, buscando soluciones que promuevan la claridad y la efectividad en los procedimientos legales. La revisión de la jurisprudencia y la doctrina permitirá comprender las implicancias de esta suspensión en la práctica, evaluando tanto los beneficios como las posibles limitaciones que pueden surgir de este mecanismo de resolución de conflictos.

El cuerpo del trabajo está compuesto por tres capítulos, desarrollando en el primero el marco teórico referido al proceso laboral que comprende a sus principios, el ámbito de justicia laboral, la competencia por materia de los juzgados laborales, el objeto del proceso laboral, la función jurisdiccional, las partes procesales y el marco normativo que lo sustenta. Asimismo, en este capítulo se dedica a un análisis íntegro al procedimiento administrativo, para lo cual se

tiene presente sus principios, fuentes, la actuación de la Administración Pública, los sujetos del procedimiento administrativo y el estudio de la Ley del Procedimiento Administrativo General y su Texto Único Ordenado. Aunado a ello, en este capítulo corresponde enfocarse al procedimiento administrativo sancionador siendo este capítulo el más trascendental al analizarse los ejes temáticos de sus principios, la potestad sancionadora, el procedimiento administrativo sancionador ante la SUNAFIL, el impacto de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador en el proceso judicial, considerando para ello los presupuestos, causas, consecuencias, realizando a su vez una revisión de la doctrina y jurisprudencia relevante en torno a los criterios expuestos por la Autoridad Inspectiva de Trabajo y la Corte Suprema de Justicia de la República sobre la aplicación del artículo 13 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial en caso se disponga la suspensión del procedimiento administrativo ante un proceso laboral en trámite. Aquí se establecerán las bases para determinar si la suspensión contribuye a la eficacia de los procedimientos y si existe un equilibrio entre los derechos de los trabajadores y empleadores.

El segundo capítulo presenta la metodología utilizada para el desarrollo del presente estudio.

En el tercer capítulo se muestran los resultados y discusión obtenidos tras el análisis de la normativa y jurisprudencia.

Finalmente, se presentan las conclusiones y sugerencias, mediante las cuales se da a conocer el resultado final del trabajo de investigación, así como un Proyecto de Ley que busca integrar y mejorar la regulación y la protección de los derechos laborales en el contexto de la administración pública.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Determinar cuáles son las consecuencias jurídicas de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Establecer cuáles son los alcances de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador.
2. Identificar cuáles son los criterios para determinar la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite.
3. Determinar cómo aplica la Administración Pública el artículo 13 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial en caso se disponga la suspensión del procedimiento administrativo.

HIPÓTESIS

DADO QUE:

1. Los trabajadores recurren a la vía jurisdiccional y a la Administración Pública a efectos de que sean reconocidos sus derechos laborales fundamentales, es factible que ambos arriben a soluciones diferentes y hasta contradictorias sobre la materia analizada.
2. La suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite, requieren ser analizados tomando como base la regulación de la normatividad sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General y el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en esa medida la Administración Pública evita pronunciarse sobre situaciones que son al mismo tiempo analizadas en la vía judicial.
3. Por parte de SUNAFIL no existe uniformidad de criterios, en tanto que existe la postura de que la suspensión del procedimiento administrativo no resulta invocable en vista de que no se está ante procedimientos que contemplen a dos administrados análogos al “demandante” y “demandada” del proceso judicial. De otra parte, existe el sustento de que si una misma materia es analizada por la Inspección del Trabajo y por el Poder Judicial, es procedente que la autoridad administrativa de trabajo se inhiba de seguir conociendo el procedimiento administrativo sancionador pues ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones.

ES PROBABLE QUE:

A efectos de determinar el supuesto de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite, sea necesario su incorporación en la Ley General de Inspección de Trabajo y su Reglamento.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1. PROCESO LABORAL

1.1. DEFINICIÓN

La necesidad de salvaguardar la dignidad de la persona que presta servicios bajo subordinación y por cuenta ajena dio origen a un régimen jurídico especial caracterizado por su marcada finalidad protectora. Este régimen comprende un conjunto de normas sustantivas de naturaleza social, con origen estatal e inalienable, lo cual generó implicancias en el ámbito procesal.

Desde la promulgación de las primeras normas laborales hasta la actualidad, han sido numerosas las disposiciones tanto de origen nacional como internacional que han regulado el trabajo humano libre, subordinado y por cuenta ajena en el Perú. Estas normas de carácter general o específico han tenido rango constitucional, legal y reglamentario.

Como consecuencia de esta evolución normativa, surgió la necesidad de crear órganos jurisdiccionales y procedimientos especializados, orientados a garantizar la efectividad de las normas sustantivas en materia laboral.

De este modo, surge el proceso laboral, que de acuerdo a Gamarra (2010) es “el conjunto de actos procesales que se desarrollan en forma progresiva, sistemática y teleológicamente con el objeto de resolver un conflicto laboral. Es decir, esta actividad se lleva a cabo para el desenvolvimiento de la función jurisdiccional en materia laboral” (p.206).

Cabe precisar que el proceso laboral se distingue principalmente por dos aspectos o características fundamentales conforme al gráfico que se expone a continuación:

Figura 1

Características del proceso laboral



Nota. Elaboración propia.

En primer lugar, el proceso laboral se configura como un mecanismo protector a favor del trabajador, mediante el cual el Estado en ejercicio de su función jurisdiccional, brinda tutela al sujeto más vulnerable dentro del conflicto laboral. En segundo lugar, actúa como un instrumento estatal orientado a la consecución de la justicia social, en tanto busca restablecer el equilibrio en las relaciones laborales, atendiendo a los principios de equidad, razonabilidad y primacía de la realidad. Estas particularidades del proceso laboral implican la existencia de principios propios y modificaciones en conceptos tradicionales como la jurisdicción, la competencia, la acción y los sujetos procesales.

Como lo hace notar Plá (1998) “el proceso laboral al tener un carácter especial y por contar con una estructura particular que lo diferencia de otros procesos, se rige por principios propios” (p. 14).

En este contexto, los principios del derecho procesal del trabajo poseen una naturaleza y función específicas dentro del marco del derecho laboral. Cuentan con una sustantividad propia debido a su carácter general y se inspiran en el ideal de justicia social que motivó su origen, lo cual explica su orientación a favor del trabajador.

Estos principios se relacionan con cada institución procesal en un contexto social determinado, incidiendo en la aplicación de las normas, ya sea ampliando o restringiendo su alcance.

Por ello, resulta fundamental reconocer la necesidad de una autonomía dogmática, basada en sus propios principios, así como una autonomía normativa que permita estructurar un sistema coherente de derecho procesal del trabajo. Dicho sistema se caracteriza por la armonía entre los principios que lo inspiran y las normas que lo integran. En ese sentido, cumplen la función de guiar la creación de nuevas disposiciones, facilitar la interpretación de las normas vigentes y ofrecer criterios para resolver situaciones no contempladas expresamente por el ordenamiento jurídico.

Dicho proceso debe constituirse en una garantía para la preservación de una paz social estable y perdurable, reconociendo que, si bien el crecimiento económico es un factor importante, por sí solo no garantiza la equidad ni el verdadero progreso social.

Asimismo, aunque resulta imprescindible asegurar la protección de los derechos laborales, ello debe armonizarse con la necesidad de preservar la seguridad jurídica. En este marco, la promulgación de la Ley N° 29497 que regula la Nueva Ley Procesal de Trabajo marca el inicio de una nueva etapa en la evolución del proceso laboral en el país.

1.2. PRINCIPIOS DEL PROCESO LABORAL

Los principios establecidos en la Nueva Ley Procesal del Trabajo representan mecanismos destinados a ayudar y equilibrar las desigualdades existentes entre el trabajador y el empleador dentro del desarrollo del proceso laboral. En efecto, su finalidad es asegurar la plena vigencia del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, consagrado en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

En este sentido, el artículo I del Título Preliminar de la Nueva Ley Procesal del Trabajo señala que el proceso laboral se guía por principios que funcionan como directrices que orientan la manera en que debe llevar a cabo el proceso laboral para alcanzar sus objetivos.

Estos principios señalados por el legislador son el principio de oralidad, intermediación, concentración, celeridad, veracidad y economía procesal. No obstante, esto no implica que otros principios procesales no mencionados de manera expresa en dicha norma no sean igualmente aplicables al proceso laboral, como aquellos establecidos en la Constitución Política del Estado, el Código Procesal Civil y el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

1.2.1. PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN

Dicho con palabras de Arévalo (2016) el principio de inmediación:

Permite al juez conocer a las partes y oírlos, tener un conocimiento más exacto de los hechos litigiosos que se someten a su decisión, así como de los argumentos de los litigantes; información que, a su vez, le permitirá expedir resoluciones acordes a la realidad del proceso (p. 540).

Como podemos apreciar, la inmediación posibilita que el juez conozca directamente a las partes y escuche sus exposiciones, lo que le brinda una comprensión más precisa de los hechos en disputa y de los argumentos presentados por cada litigante. Esta información le proporciona al juez una base sólida para emitir decisiones que reflejen fielmente la realidad del proceso.

En ese marco, la norma faculta al juez para que, cuando sea necesario, pueda tomar conocimiento directo de todas las circunstancias vinculadas al conflicto como la localización del centro de labores o las medidas de seguridad implementadas, entre otros factores. Además, garantiza que los medios probatorios que servirán de base para resolver la controversia, sean actuados exclusivamente ante el propio juez, descartando cualquier posibilidad de que dicha actuación probatoria se delegue en un tercero.

1.2.2. PRINCIPIO DE ORALIDAD

Según Toyama e Higa (2011) “la oralidad implica que los actos procesales sean conducidos de manera dinámica pues las palabras fluyen entre los sujetos del proceso construyendo una forma de comunicación y transmisión de información efectiva” (p.224).

De lo expuesto se desprende que el principio de oralidad no se reduce únicamente al uso del lenguaje hablado durante las etapas procesales en las audiencias, sino que también implica una interacción activa entre el juez y las partes procesales.

En este espacio, las partes exponen sus pretensiones y medios probatorios, mientras que el juez puede formular interrogantes para aclarar aspectos necesarios antes de emitir su decisión. En consecuencia, la oralidad se erige como el fundamento que sustenta otros principios rectores de la Nueva Ley Procesal del Trabajo.

El principio de oralidad según la Nueva Ley Procesal del Trabajo, se materializa en el proceso laboral principalmente a través de las audiencias de conciliación y juzgamiento, esta última incluye la confrontación de posiciones, la actuación de pruebas, los alegatos y la emisión de la sentencia en el marco del proceso ordinario. En el caso del proceso abreviado, dicha oralidad se expresa en la audiencia única, que concentra tanto la fase conciliatoria como la de juzgamiento.

No obstante, es en la etapa probatoria donde la oralidad adquiere mayor relevancia, debido a su estrecha vinculación con esta fase del proceso. Esta relación se evidencia particularmente en el desarrollo de los interrogatorios, ya sea a las partes, testigos o peritos, los cuales pueden ser realizados tanto por el órgano jurisdiccional como por los sujetos procesales.

1.2.3. PRINCIPIO DE CONCENTRACIÓN

Para Arévalo (2018) el principal objetivo del principio de concentración es “lograr que el proceso se desarrolle sin solución de continuidad, de ser posible en una sola diligencia, que no solo reúna la mayor cantidad de actos procesales, sino que los mismos sean también objeto de debate rápido” (p.259).

De acuerdo a esta interpretación, el propósito fundamental de este principio es que el proceso laboral se desarrolle de manera concentrada, no obstante, existen circunstancias que pueden justificar la suspensión o reprogramación de la audiencia, tales como la imposibilidad o enfermedad de alguna de las partes procesales, o la necesidad de realizar diligencias fuera del juzgado.

La concentración, en este contexto, representa uno de los principios esenciales del Derecho Procesal del Trabajo, ya que el objetivo principal del proceso laboral es alcanzar una resolución ágil, lo cual se busca mediante la simplificación de los procedimientos, la restricción de los medios impugnatorios, la reducción de plazos, la limitación de instancias y la exigencia de cumplir con términos perentorios.

1.2.4. PRINCIPIO DE CELERIDAD

Desde la posición de Puente (2015) “este principio aparece vinculado a la obligación de respetar escrupulosamente los plazos establecidos en la norma, los que deben ser cortos y perentorios para que el proceso sea resuelto en la brevedad posible” (p.3).

En este sentido, el principio de celeridad tiene una función garantista y ordenadora: por un lado, protege a las partes del proceso frente a demoras que perjudiquen sus derechos, y por otro lado, permite que la administración de justicia funcione de manera ágil, previsible y eficiente.

Se vincula con los principios de economía procesal, preclusión, y debido proceso, en tanto exige al juez y a las partes una conducta procesal diligente. Asimismo, constituye una garantía fundamental para el trabajador, al evitar demoras injustificadas y posibles actos arbitrarios por parte de la judicatura.

En materia laboral, donde se tutelan derechos fundamentales del trabajador, como el acceso a una pensión, la indemnización por despido, o el pago de beneficios sociales, el respeto estricto a los plazos cobra aún más relevancia, dado que el retraso en la solución del conflicto puede afectar gravemente la subsistencia del trabajador y su familia. Por ello, cualquier limitación a este principio de carácter operativo solo sería constitucionalmente válida si se encuentra sustentada en razones debidamente justificadas.

1.2.5. PRINCIPIO DE ECONOMÍA PROCESAL

Teniendo en cuenta a Vinatea y Toyama (2019) según este principio “el proceso ha de desarrollarse con la mayor economía de tiempo y de energía, es decir, que exige una menor presencia de actos procesales y que el intervalo entre la realización de estos sea breve” (p. 36).

Desarrollando esta idea, el principio de economía procesal en su dimensión operativa, está estrechamente vinculado con el de celeridad procesal en dos aspectos fundamentales: por un lado, en lo que respecta a la disminución de los costos económicos del proceso, y por otro, en la reducción del tiempo y del esfuerzo requeridos en las actuaciones procesales.

En cuanto al primer aspecto, la gratuidad del proceso debe entenderse como una medida protectora del Estado a favor de la parte más vulnerable en la relación laboral, es decir, el trabajador, quien podría verse en desventaja frente al poder económico y jurídico del empleador en caso de conflicto. De esta manera, se busca garantizar una igualdad sustancial y efectiva entre ambas partes. Esta es la base fundamental del derecho a litigar gratuitamente para quienes carecen de los recursos económicos necesarios para afrontar los costos que implica un proceso laboral.

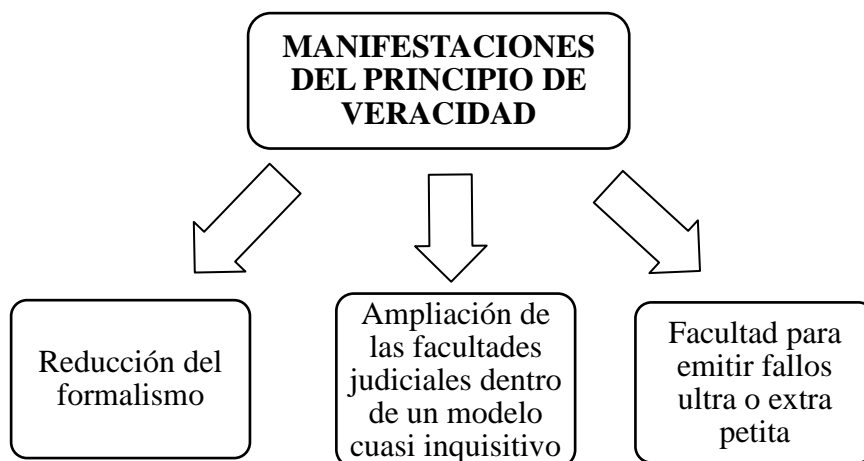
Respecto al segundo aspecto, se procura resolver en la menor cantidad de actos procesales todas las cuestiones planteadas, evitando la fragmentación del proceso. Es por ello que, el juez laboral tiene un rol activo porque puede impulsar el proceso de oficio y adoptar medidas para evitar dilaciones.

1.2.6. PRINCIPIO DE VERACIDAD

Según el principio de veracidad, para González (2010) “lo que busca es que se le dé primacía absoluta a la verdad real sobre la verdad aparente o formal” (p. 75). Citando a este autor, el principio de veracidad se concreta en diversas manifestaciones que orientan el desarrollo del proceso laboral.

Figura 2

Manifestaciones del principio de veracidad



Nota. Elaboración propia

- **Reducción del formalismo:** Se promueve un procedimiento caracterizado por su simplicidad, con una estructura lineal, etapas claramente definidas y preclusivas, un número reducido de instancias y recursos, y desprovisto de formalidades excesivas. Todo ello con el objetivo de facilitar el acceso a la verdad material y a una justicia efectiva.

En este marco, se relativiza el valor probatorio de medios probatorios, como los documentos, la declaración de parte o testigos, la pericia, la inspección judicial, y se

reconoce la libertad probatoria, permitiendo la admisión de cualquier medio que contribuya a la convicción del juez.

- **Ampliación de las facultades judiciales dentro de un modelo cuasi inquisitivo:** Se adopta un sistema mixto que combina elementos de los modelos dispositivo e inquisitivo. Ello se traduce en facultades como la inhibición de oficio, la suplencia de la demanda, el impulso procesal de oficio y la emisión de sentencia inmediata, la cual puede ser total o parcial, incluso en ausencia de petición expresa de alguna de las partes.
- **Facultad para emitir fallos ultra o extra petita:** Esta prerrogativa del juez encuentra justificación en principios como la economía procesal, la protección de derechos irrenunciables del trabajador, y la primacía de la realidad. No obstante, su ejercicio está sujeto a condiciones estrictas e ineludibles:
 1. Que los aspectos no incluidos o formulados de manera distinta en la demanda hayan sido objeto de debate durante el proceso.
 2. Que tales aspectos hayan quedado debidamente acreditados.
 3. Que exista sustento jurídico para otorgar tutela efectiva sobre dichos derechos.
 4. Que se refieran a derechos de carácter irrenunciable.

Finalmente, a modo de síntesis, cerramos este apartado presentando un cuadro que pone de relieve las principales diferencias en el ámbito de los procesos judiciales y en los procedimientos de inspección laboral a propósito de los principios estudiados.

Tabla 1

Diferencias entre el ámbito del proceso judicial y el procedimiento inspectivo laboral a propósito de los principios del proceso laboral

PROCESO JUDICIAL	PROCEDIMIENTO INSPECTIVO LABORAL
INMEDIACIÓN	
Existe intermediación: Las pruebas son actuadas ante el Juez y existe interacción entre las partes.	No existe interacción entre el órgano encargado de resolver y el sujeto inspeccionado. Asimismo, el nexo entre el órgano encargado de resolver y los hechos es el acta de inspección, los descargos y documentos proporcionados por el sujeto inspeccionado.

ORALIDAD

Proceso eminentemente oral: las pruebas son actuadas a viva voz durante la audiencia.

Procedimiento escrito: se resuelve en función al acta de infracción y los descargos. Sin embargo, existe interacción y libertad en la etapa de verificación llevada a cabo por el Inspector.

CELERIDAD

Reducción de los plazos entre la actuación probatoria y la sentencia: Beneficia a la valoración del juez.

Es un proceso célere cuyo plazo está determinado según la orden de inspección.

CONCENTRACIÓN

Existe concentración al momento del ofrecimiento de pruebas: todas las pruebas deben ser ofrecidas al momento de presentar la demanda/contestación y actuadas en una única audiencia.

No hay concentración: los documentos y demás instrumentos orientados a acreditar el cumplimiento de las normas son ofrecidas y “actuadas” en función al requerimiento que realice el inspector. No están limitadas a la etapa de comparecencia.

CARGA DE LA PRUEBA

Existen reglas especiales en materia de carga de la prueba y presunciones que toman en cuenta que el empleador se encuentra en una posición privilegiada de manejo de la información.

La Autoridad de Trabajo tiene la obligación de acreditar el incumplimiento siempre respetando el derecho al debido proceso.

Nota. “La Prueba en el Derecho Laboral: El Proceso Inspectivo y la Justicia Oral”, por Toyama e Higa, 2011.

Del cuadro comparativo se desprende un análisis estructural entre el proceso judicial y el procedimiento inspectivo laboral, evidenciándose diferencias sustanciales que responden a sus naturalezas jurídicas distintas. El primero, de carácter jurisdiccional, se sustenta en principios procesales garantistas. El segundo, de naturaleza administrativa, está orientado al control del cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, a través del ejercicio de la potestad sancionadora del Estado.

En cuanto al principio de inmediación, el proceso judicial garantiza la participación directa del juez en la actuación probatoria, lo que permite una valoración inmediata y transparente de los medios probatorios. Por el contrario, en el procedimiento de fiscalización laboral predomina un enfoque documental y unilateral, ya que el órgano resolutor no interactúa directamente con el sujeto inspeccionado, basando su decisión en las actuaciones de fiscalización realizadas por el inspector de trabajo plasmadas en el acta de inspección y en los documentos recabados durante la etapa inspectiva.

No obstante, el sujeto inspeccionado pueda solicitar el uso de la palabra (informe oral) siempre que la autoridad correspondiente no haya expedido pronunciamiento, esto a partir de la notificación de imputación de cargos o informe final de instrucción (dependiendo de la etapa en la que se encuentre el proceso) hasta tres días hábiles posteriores al vencimiento del plazo para la presentación de los descargos, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 177 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, y en los numerales 7.1.1.11. y 7.1.1.12. de la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, Directiva que regula el procedimiento sancionador del sistema de inspección del trabajo, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 190-2021-SUNAFIL.

Respecto al principio de oralidad, el proceso judicial se caracteriza por la realización de audiencias orales donde se actúan las pruebas de manera pública, lo que refuerza el principio de contradicción y el derecho de defensa. En el procedimiento inspectivo laboral, en cambio, predomina la actuación escrita. Si bien existe cierta interacción entre el inspector de trabajo y el inspeccionado durante los requerimientos y comparecencias, no se configura una audiencia oral con valor procesal propiamente dicho.

En relación con el principio de celeridad, se observa que el procedimiento inspectivo de SUNAFIL presenta una mayor eficacia temporal en la resolución de conflictos laborales, pudiendo resolverse en condiciones ideales en un plazo inferior a cinco meses. En contraste, con el proceso judicial laboral que suele extenderse entre uno a dos años. Esta diferencia obedece a la necesidad del procedimiento inspectivo de brindar respuestas rápidas y efectivas frente a vulneraciones de derechos fundamentales en el ámbito laboral, lo que posiciona a este mecanismo como una vía ágil y oportuna frente a la judicial.

Sobre el principio de concentración, el procedimiento de fiscalización laboral se configura como un proceso que integra investigación, verificación y posible sanción administrativa bajo la dirección funcional de la autoridad inspectiva. Este diseño permite una actuación continua y coordinada. En cambio, en el proceso judicial, las etapas se encuentran claramente diferenciadas (demanda, contestación, audiencias, sentencia), lo que puede traducirse en una dilación temporal y dispersión del objeto litigioso.

Finalmente, en cuanto a la carga de la prueba, en el procedimiento inspectivo de trabajo recae esencialmente en la Administración (SUNAFIL), en virtud de los principios de impulso de oficio y de verdad material. La autoridad inspectiva tiene el deber de verificar, sustentar y

acreditar la existencia de una infracción, adoptando las medidas necesarias para cumplir con dicha obligación. No obstante, el empleador tiene la facultad de aportar pruebas que acrediten el cumplimiento de sus obligaciones laborales, y además se encuentra obligado a colaborar con el proceso inspectivo.

Por su parte, en el proceso judicial, la carga de la prueba corresponde a quien afirma los hechos que configuran su pretensión o a quien los contradice alegando hechos nuevos, conforme lo señala el numeral 23.1 del artículo 23 de la NLPT. De este modo corresponde al trabajador probar aspectos como la existencia de la fuente normativa de los derechos alegados, el motivo de nulidad invocado, el acto de hostilidad, la existencia del daño invocado, entre otros factores. Por otro lado, el empleador deberá probar el pago de beneficios, el cumplimiento de normas legales y contractuales, la extinción o inexigibilidad de obligaciones y la existencia de motivos razonables distintos a los hechos alegados por el trabajador.

Sin lugar a dudas, consideramos que, el proceso judicial y el procedimiento inspectivo laboral constituyen mecanismos jurídicos con fines distintos: uno está orientado a la tutela judicial efectiva de derechos, el otro, al control y sanción del incumplimiento normativo en el ámbito laboral.

Las diferencias observadas en torno a los principios de inmediación, oralidad, celeridad, concentración y la carga de la prueba, revelan que el procedimiento inspectivo laboral responde a una lógica de fiscalización estatal que privilegia la eficacia y el interés público sobre la formalidad procesal.

Si bien el procedimiento que realiza SUNAFIL es más ágil y funcional para la protección inmediata de derechos, su carácter unilateral y administrativo podría limitar garantías propias del debido proceso, por lo que su actuación debe ser revisable por la jurisdicción mediante un proceso contencioso administrativo laboral.

1.3. ÁMBITO DE JUSTICIA LABORAL

A partir de la redacción del artículo II del Título Preliminar y del artículo 2 de la Nueva Ley Procesal del Trabajo, se advierte el concepto de jurisdicción social, que debe entenderse como el ámbito en el cual el proceso busca resolver los conflictos de manera célere y priorizando la oralidad sobre la escritura.

Dicha jurisdicción no se limita exclusivamente a controversias de naturaleza laboral, sino que también abarca conflictos previsionales, como aquellos que surgen en el marco del Sistema Privado de Pensiones, e incluso incluye asuntos relacionados con actos de discriminación ocurridos en contextos extra-laborales, es decir, antes del inicio formal de una relación de trabajo.

Asimismo, se otorga al juez laboral la competencia para conocer y resolver cuestiones vinculadas a la seguridad social. No obstante, en estos casos, la tramitación se realiza conforme a las disposiciones de la jurisdicción contencioso administrativa, regida por un procedimiento especial establecido en el TUO de la Ley N° 27584 – Ley que regula el proceso contencioso administrativo, esto se desprende del numeral 4 del artículo 2 de la NLPT.

1.4. COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS JUZGADOS LABORALES

La competencia para resolver este tipo de controversias recae exclusivamente en el Poder Judicial, a través de los órganos jurisdiccionales que establece el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La competencia se determina en función de la naturaleza del conflicto que se somete al conocimiento del órgano jurisdiccional, así como de las normas sustantivas que regulan dicha materia.

Su fundamento radica en la necesidad de que las controversias sean resueltas por jueces especializados en la rama del derecho correspondiente, como ocurre en el ámbito del Derecho Laboral. Cabe precisar que la competencia material tiene carácter absoluto, por lo que no puede ser modificada por la voluntad de las partes.

Conforme a lo establecido en los artículos 1, 2 y 3 de la Nueva Ley Procesal del Trabajo, y la Ley N° 32155, que modifica la Ley N° 29497, la competencia atribuida a las salas y juzgados laborales, así como a los juzgados de paz letrados laborales, se orienta principalmente al conocimiento de asuntos vinculados al ámbito laboral y de la seguridad social.

1.4.1. JUZGADO DE PAZ LETRADO

En el artículo 1 de la Nueva Ley Procesal del Trabajo se manifiesta la enumeración de tres competencias que evidencia las atribuciones conferidas a los juzgados de paz letrado

laboral, las cuales han sido reorganizadas según las distintas vías procesales, asignándoles una competencia específica para cada tipo de proceso.

Para ello cabe precisar que la Ley N° 32155, promulgada el 7 de noviembre de 2024, introdujo cambios en la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, ampliando de forma considerable la competencia de los juzgados de paz letrado en el ámbito laboral.

El propósito de estas reformas es facilitar el acceso a la justicia en asuntos laborales, especialmente en aquellos de menor cuantía o complejidad, y reducir la carga de trabajo de los juzgados especializados y de instancias superiores.

Con ello, se busca acelerar la tramitación de los procesos, permitiendo que los juzgados de paz letrado atiendan con mayor celeridad y eficacia, acercando así la justicia a los trabajadores que buscan tutela jurisdiccional.

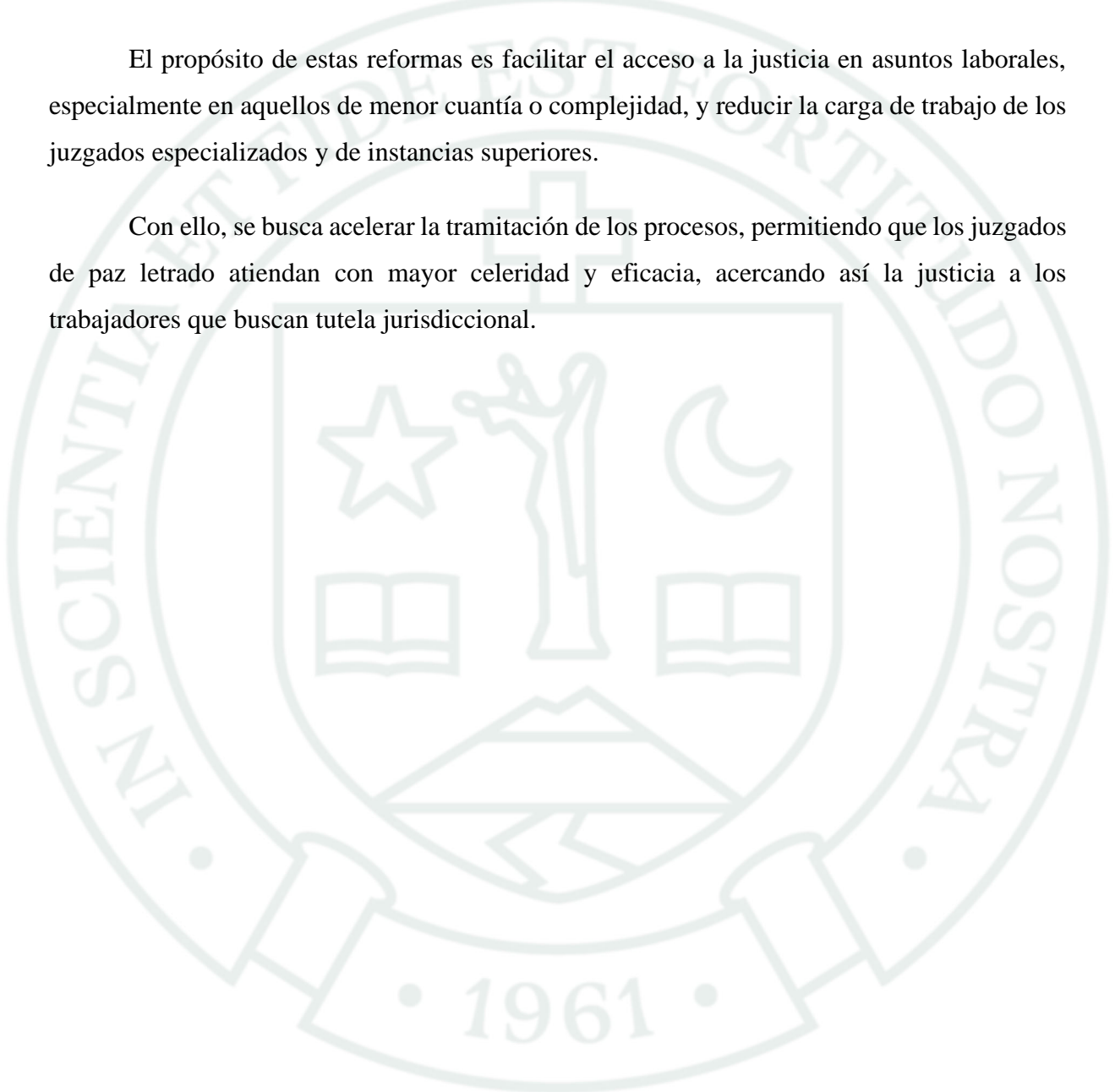
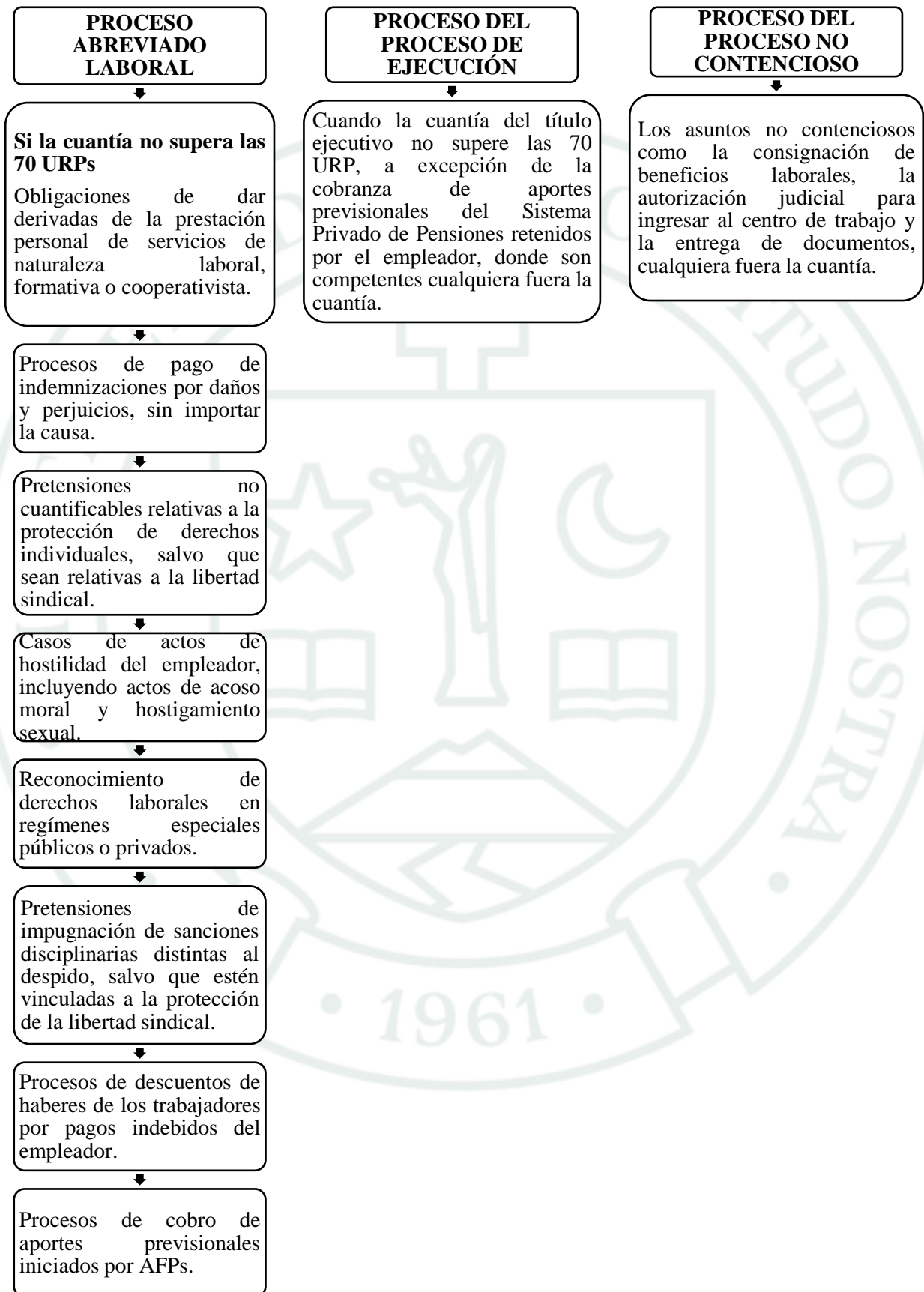


Figura 3

Competencia de los Juzgados de Paz Letrado



Nota. Ley N° 29497 y Ley N° 32155. Elaboración propia.

Conforme a lo expuesto, la reforma introducida por la Ley N° 32155 permite que los casos laborales se distribuyan de manera más equilibrada entre los diferentes órganos jurisdiccionales, aliviando la sobrecarga que enfrentan los juzgados especializados de trabajo y la Corte Suprema de Justicia. Enfatiza procedimientos orales y concentrados, especialmente para procesos de menor cuantía, lo que facilita la comprensión, participación y seguimiento del proceso por parte de los involucrados.

1.4.2. JUZGADO ESPECIALIZADO DE TRABAJO

Según Vinatea y Toyama (2019) de acuerdo al artículo 2 de la NLPT que regula la competencia de los juzgados especializados de trabajo “el encabezado del presente numeral reproduce lo señalado en el artículo II del Título Preliminar de la NLPT, solo que partiendo de la definición del derecho discutido y su naturaleza plural, colectiva o individual” (p.73).

La nueva regulación de la competencia material de los juzgados especializados laborales abarca cualquier conflicto originado en una prestación personal de servicios. Esta se clasifica en tres tipos: laboral, formativa y administrativa, considerando tanto aspectos sustantivos como aquellos que guarden relación directa, ya sea anteriores o posteriores a la ejecución efectiva del servicio.

Este enfoque permite formular una definición amplia de la competencia de los juzgados laborales especializados. La enumeración de materias que se presenta tiene carácter ilustrativo y no limitativo, aclarando que el juez puede considerar como parte del proceso laboral ordinario aquellas pretensiones que, por su naturaleza especial, así lo ameriten.

En consecuencia, la Nueva Ley Procesal del Trabajo configura un sistema de justicia laboral integral. Este enfoque respalda la competencia del juez laboral sobre todo tipo de prestación personal de servicios, salvo aquellas de índole civil, fortaleciendo así el ámbito de actuación de los juzgados laborales.

Se incluyen relaciones de carácter laboral, formativo y cooperativo. Un aspecto novedoso es que los derechos surgidos de modalidades formativas laborales pasan a ser competencia directa de los juzgados especializados laborales. Esto resulta relevante, ya que tradicionalmente se debatía si los conflictos derivados de la celebración, ejecución o terminación de estas relaciones debían ser resueltos por dichos juzgados, al no considerarse plenamente laborales.

Finalmente, el dispositivo analizado establece que también son materia de conocimiento los aspectos sustanciales o conexos, incluso aquellos que ocurran antes o después de la prestación del servicio. En este sentido, se pueden identificar conflictos laborales propios vinculados directamente a la relación laboral e impropios, cuando su vínculo es más indirecto, como los conflictos surgidos antes del inicio de la relación, por ejemplo, casos de discriminación en el acceso al empleo.

El artículo también aclara que la lista de materias enumeradas en la norma no es restrictiva. Es decir, el juez puede extender su competencia a otros conflictos que, por su naturaleza, deban ventilarse dentro del proceso laboral ordinario.

Dentro de este marco, se expone a continuación las pretensiones que se ventilan en los juzgados especializados de trabajo según el artículo 2 de la NLPT, teniendo en consideración las modificaciones introducidas por la Ley N° 32155, que modifica la Ley N° 29497:

a) Nacimiento, desarrollo y extinción del vínculo laboral

Implica pretensiones relacionadas con el inicio del contrato de trabajo, su ejecución (por ejemplo, funciones, horarios, remuneración) y su finalización (despido, renuncia, retiro voluntario, etc.). También comprende los actos jurídicos conexos como convenios, acuerdos de cese, modificaciones contractuales, etc.

Estas controversias son sustanciales porque definen la existencia misma de la relación jurídica. Suelen requerir prueba compleja y valoración jurídica integral, lo que justifica su inclusión en el proceso ordinario.

b) Responsabilidad por daños patrimoniales o extrapatrimoniales

Aquí se trata de demandas por daños económicos (patrimoniales) o de otra índole (daño moral, psicológico) causados por el empleador, el trabajador, o incluso terceros beneficiarios del servicio (por ejemplo, empresas usuarias en caso de intermediación).

Este tipo de pretensión exige acreditar responsabilidad civil y/o laboral, muchas veces mediante peritajes o pruebas de difícil obtención. Por ello, se ventila en el proceso ordinario.

c) Discriminación en el acceso, desarrollo o extinción de la relación laboral

Incluye casos de discriminación por género, edad, raza, discapacidad, orientación sexual, ideología, etc, en el ingreso al empleo, en el trato durante la relación o en la forma en que termina (como despidos discriminatorios).

Este tipo de pretensión suele involucrar derechos fundamentales, lo que demanda un análisis más profundo y una mayor protección judicial. De allí que se encauce por el proceso ordinario.

d) El cese de los actos de hostilidad del empleador, incluidos los actos de acoso moral y hostigamiento sexual

Literal derogado por el artículo 2 de la Ley N° 32155.

e) Responsabilidad civil por enfermedades profesionales y accidentes de trabajo (más de 70 URP)

Cuando se demanda una indemnización por un accidente laboral o enfermedad ocupacional y el monto solicitado supera las 70 URP, el caso corresponde al proceso ordinario.

Dada la cuantía y la necesidad de pruebas técnicas (peritajes médicos, análisis de condiciones laborales, nexo causal), estas demandas requieren un proceso más garantista y exhaustivo.

f) Impugnación de los reglamentos internos de trabajo

Se refiere a las controversias en las que se cuestiona la validez, legalidad o adecuación de los reglamentos establecidos por el empleador para regular el funcionamiento interno de la empresa y la conducta de los trabajadores. El trabajador o el sindicato pueden considerar que alguna disposición vulnera derechos laborales o contraviene normas superiores.

g) Conflictos relacionados con organizaciones sindicales y entre ellas, incluida su disolución

Comprende disputas que surgen dentro de una organización sindical o entre distintas organizaciones sindicales, como desacuerdos sobre representatividad, afiliación, competencia, estatutos, y también aquellas que versan sobre la disolución de una organización sindical.

h) Ejecución de obligaciones derivadas de la prestación personal de servicios a cargo de instituciones como institutos, fondos o cajas

Abarca los reclamos orientados a exigir el cumplimiento de obligaciones económicas o prestaciones a cargo de entidades (como fondos de empleo, cajas de compensación, etc.) que se originan por la prestación de servicios laborales por parte del trabajador.

i) Exigencia de prestaciones de salud y pensiones por invalidez a favor de asegurados o beneficiarios

Incluye las acciones judiciales que buscan hacer cumplir obligaciones relacionadas con prestaciones de salud o pensiones por invalidez, dirigidas contra el empleador, las entidades prestadoras de salud (EPS) o las aseguradoras, cuando estas no cumplen con los beneficios correspondientes al asegurado o sus beneficiarios.

j) Cuestiones vinculadas al Sistema Privado de Pensiones (SPP)

Se refiere a los procesos judiciales en los que se discuten derechos, obligaciones o conflictos relacionados con el Sistema Privado de Pensiones, como aportes, reconocimiento de pensiones, traslado de fondos, entre otros.

k) Nulidad de la cosa juzgada fraudulenta en materia laboral

Alude a los casos en los que se solicita la anulación de una resolución firme dictada en un proceso laboral anterior, cuando se acredita que se obtuvo mediante fraude, colusión o cualquier otra conducta dolosa que afecte la legalidad del pronunciamiento judicial.

l) Otros asuntos que, por su naturaleza especializada, deban ser conocidos en el proceso ordinario laboral, según criterio judicial

Incluye cualquier otra materia que, aunque no esté expresamente señalada en la norma, el juez determine que debe ventilarse en un proceso ordinario laboral debido a sus características particulares o su especial complejidad jurídica.

Asimismo, en el proceso ordinario laboral se ventila el cumplimiento de obligaciones de dar mayores a 70 URP. Esto se refiere a pretensiones patrimoniales (por ejemplo, pago de beneficios laborales, compensaciones, indemnizaciones) cuyo valor supere las 70 Unidades de

Referencia Procesal. A mayor cuantía, mayor es la importancia del caso y la necesidad de asegurar un procedimiento más completo, lo que justifica su tramitación en el proceso ordinario.

Por otro lado, respecto al proceso abreviado laboral, se tramitan las siguientes pretensiones específicas:

a) Reposición como pretensión principal y única

Cuando un trabajador solicita únicamente su reposición en el puesto de trabajo (sin acumulación de otras pretensiones), el caso se tramita por el proceso abreviado.

Aunque la reposición es una medida de protección relevante, su tramitación individual y concreta permite un procedimiento más simple y ágil.

b) Vulneración de la libertad sindical

Engloba actos contrarios al derecho de sindicación, como despido por sindicalización, interferencia en la actividad sindical, represalias por huelga, etc. Este tipo de pretensión tiene un componente constitucional, pero dada su especificidad y urgencia, se permite su tramitación por proceso abreviado para garantizar tutela oportuna.

Ahora bien, respecto al proceso contencioso administrativo para conflictos del sector público se tramitan las siguientes pretensiones:

a) Pretensiones vinculadas al derecho laboral público

Comprende reclamos de trabajadores sujetos a regímenes públicos (D.L. 276, D.L. 728 aplicable en el Estado, carreras especiales como magisterio, salud, etc.).

Estos casos se rigen por normas administrativas especiales y, por tanto, deben tramitarse ante el fuero contencioso administrativo.

b) Impugnación de resoluciones administrativas en materia laboral pública o de seguridad social

El trabajador puede cuestionar judicialmente resoluciones de tribunales administrativos u organismos públicos. Dado que se impugna una decisión de un ente del Estado, se canaliza por la vía contencioso administrativo según su ley especial.

c) Impugnación de actos de la autoridad administrativa de trabajo

Por ejemplo, resoluciones de la SUNAFIL, del Ministerio de Trabajo u otras autoridades del sistema inspectivo laboral. Estas impugnaciones no se resuelven en el proceso laboral, sino bajo el proceso contencioso administrativo y su control judicial específico.

Por último, los procesos ejecutivos laborales cuando la deuda supera las 70 URP. Este proceso aplica cuando el trabajador cuenta con un título ejecutivo, por ejemplo, una resolución firme, acta de conciliación, sentencia, laudo arbitral y ello supera las 70 URP.

Aunque es un proceso especial y más rápido, la cuantía define si corresponde la vía ejecutiva laboral simple o una más compleja. A mayor monto, más garantía se exige en el procedimiento.

1.4.3. SALA LABORAL

Para Vinatea y Toyama (2019) “las Salas Laborales Superiores son las instancias que fijan la mayor parte de los criterios jurisprudenciales, y en el marco de la NLPT, será más determinante dada las limitaciones previstas para la posibilidad de interponer recursos de casaciones” (p.89).

1. Proceso de acción popular en materia laboral

Las salas laborales conocen, en primera instancia, de los procesos constitucionales de acción popular cuando se pretende cuestionar la constitucionalidad o legalidad de normas de carácter general (como reglamentos o decretos) que afecten derechos laborales. Este tipo de proceso se tramita conforme al marco establecido por el Nuevo Código Procesal Constitucional.

2. Anulación de laudo arbitral en conflictos jurídicos laborales

Compete a las salas laborales conocer las solicitudes de anulación de laudos arbitrales que resuelven conflictos jurídicos laborales, es decir, cuando se discute la validez del laudo por causales previstas en la ley de arbitraje, como vulneración del orden público, exceso de competencia del tribunal arbitral, entre otras.

3. Impugnación de laudos arbitrales producto de una negociación colectiva

Se trata de los casos en los que se cuestionan los laudos arbitrales dictados dentro de procesos de negociación colectiva (por ejemplo, sobre condiciones laborales, remuneraciones, beneficios sociales), debiendo seguirse el procedimiento especial establecido en la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo o en la legislación procesal laboral pertinente.

4. Contienda de competencia entre juzgados de trabajo o con otros juzgados del mismo distrito

Las salas laborales resuelven los conflictos de competencia que se presenten entre juzgados laborales o entre estos y otros juzgados de especialidades distintas, siempre que pertenezcan al mismo distrito judicial. Se trata de determinar cuál órgano jurisdiccional es competente para conocer un determinado asunto.

5. Conflictos de autoridad entre juzgados laborales y autoridades administrativas

Comprende la resolución de desacuerdos sobre el ámbito de actuación entre los juzgados de trabajo y las entidades administrativas (como SUNAFIL, ESSALUD, entre otras), en los casos previstos por la normativa legal, como cuando ambas instancias se atribuyen competencia para resolver un mismo asunto.

6. Otras materias señaladas por la ley

Finalmente, las salas laborales pueden asumir competencia en primera instancia respecto de otros asuntos laborales que sean expresamente asignados por normas especiales, ampliando así su marco de intervención según lo que establezca el ordenamiento jurídico vigente.

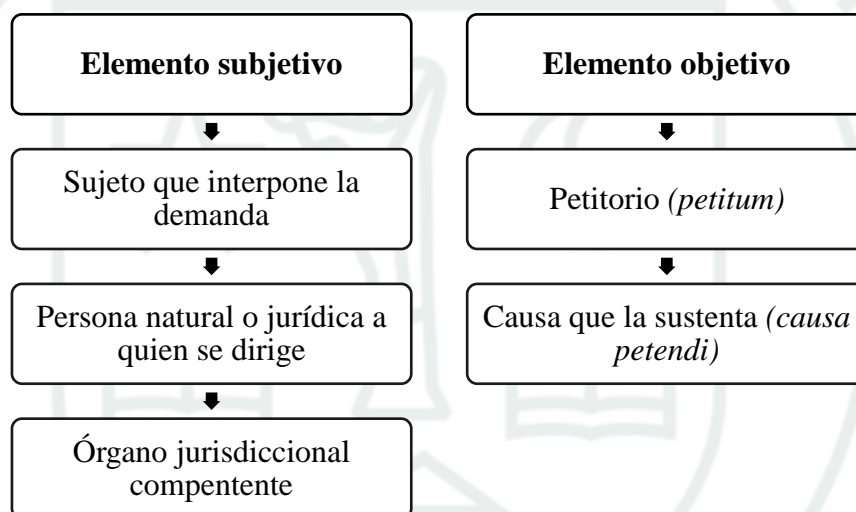
1.5. OBJETO DEL PROCESO LABORAL

Según Espinoza (2015) “cuando hablamos del objeto del proceso nos referimos a la pretensión procesal” (p. 322). Es decir, entendida como la manifestación de voluntad mediante la cual se solicita a un órgano jurisdiccional la realización de una actuación específica y determinada respecto de una persona distinta del solicitante.

Esta solicitud se formula sobre la base de hechos ocurridos, los cuales se consideran jurídicamente relevantes por estar respaldados en una o más normas del ordenamiento jurídico. De esta concepción se derivan los elementos que integran la pretensión.

Figura 4

Elementos que integran la pretensión



Nota. Elaboración propia.

Por un lado, el elemento subjetivo, que comprende al sujeto que interpone la demanda, a la persona a quien se dirige y al órgano jurisdiccional competente. Por otro lado, el elemento objetivo, que está constituido por el contenido concreto de la solicitud o petitum, y por la causa que la sustenta, es decir, la causa petendi.

Es precisamente esta causa o fundamento jurídico lo que permite distinguir al proceso civil del proceso laboral. En este último, el sustento jurídico se encuentra, en una rama específica que es el derecho del trabajo, caracterizado por su vocación protectora. Esta rama cuenta con un sistema normativo complejo, integrado por normas constitucionales, tratados internacionales de derechos humanos, legislación interna, reglamentos y convenios colectivos.

Asimismo, el derecho del trabajo se fundamenta en principios propios, muchos de los cuales cuentan con reconocimiento constitucional. Entre ellos destacan el principio protector, la especial protección de la madre trabajadora, del menor y de la persona con discapacidad, el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación, el de irrenunciabilidad de derechos, así como el principio de interpretación más favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma. A estos se suman otros principios fundamentales del derecho laboral sustantivo, como la primacía de la realidad, la continuidad de la relación laboral, la aplicación de la norma más favorable y la razonabilidad.

Esta configuración normativa exige una especialización del órgano jurisdiccional, lo cual se traduce en una forma particular y diferenciada de juzgar, acorde con la naturaleza del Derecho del Trabajo.

1.6. PARTES PROCESALES

Como es ampliamente reconocido, los protagonistas tradicionales del proceso laboral son el empleador y el trabajador. No obstante, con el paso del tiempo y debido a la creciente complejidad del contenido del derecho laboral sustantivo, se han incorporado nuevos sujetos, tanto del ámbito público como privado, como las entidades de Seguridad Social, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), los sindicatos y la Autoridad Administrativa de Trabajo, entre otros. A pesar de esta ampliación, el trabajador o prestador de servicios, conforme a la terminología empleada por la Nueva Ley Procesal del Trabajo continúa siendo el principal usuario del sistema de justicia laboral. Este sujeto aporta al proceso una característica distintiva: su posición de desventaja económica, social y jurídica frente al empleador.

Dicha situación marca una diferencia fundamental respecto a los sujetos que intervienen en un proceso civil, ya que en el ámbito laboral se reconoce expresamente la necesidad de una protección especial a favor del trabajador, en razón de la desigualdad estructural que lo afecta. Por esta razón, se impone a los jueces el deber de impedir que dicha desigualdad influya negativamente en el desarrollo o en el desenlace del proceso, y se les exige promover una igualdad real entre las partes, garantizando en todo momento el respeto al debido proceso, la tutela jurisdiccional efectiva y el principio de razonabilidad.

En coherencia con esta finalidad protectora, el ordenamiento procesal laboral contempla una serie de medidas que buscan equilibrar la relación procesal, tales como la

posibilidad de que el trabajador acceda al proceso sin asistencia letrada, la gratuidad del servicio de administración de justicia en su favor, y la flexibilización de las exigencias probatorias a fin de facilitar el ejercicio de su derecho.

1.7. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Morales (2010) señala que, en el marco del proceso laboral, el juez asume un rol central como director del proceso, ejerciendo una conducción directa y personal de todas sus etapas (p.267).

Según este autor, su intervención es activa y decisiva, no solo en la dirección e impulso del proceso, sino también en la prevención y sanción de aquellas conductas que vulneren los principios de veracidad, probidad, lealtad y buena fe procesal, ya sea por las partes procesales, sus representantes, abogados o terceros intervinientes conforme al artículo III del Título Preliminar de la NLPT. Este protagonismo judicial implica una vinculación profunda y constante del juez con el desarrollo del proceso, permitiéndole emitir una sentencia con responsabilidad y sin dilaciones al culminar la audiencia correspondiente.

La intermediación procesal se materializa, en este contexto, a través de la presencia efectiva y la participación activa del juez en todas las actuaciones, especialmente durante las audiencias. Dicha participación tiene como uno de sus principales objetivos promover de manera intensiva la conciliación, con miras a alcanzar una solución total o parcial del conflicto, evitando así la configuración tradicional de partes ganadoras y perdedoras, y privilegiando una resolución celeré y mutuamente satisfactoria.

En caso de que la conciliación no prospere o sea solo parcial, el mismo juez continuará con la dirección de la etapa de juzgamiento, la cual comprende las subetapas de confrontación de posiciones, actuación probatoria, alegatos y pronunciamiento de la sentencia, desarrolladas, por regla general, en una única audiencia. En el proceso ordinario laboral, sin embargo, se establece una audiencia inicial exclusivamente destinada a intentar la conciliación; de no alcanzarse un acuerdo total o parcial, se convoca a una segunda y definitiva audiencia de juzgamiento.

En caso de que el proceso avance hacia la etapa de juzgamiento y se proceda con la actuación probatoria, el juez asumirá un rol activo al observar y valorar detenidamente el comportamiento procesal de todos los intervinientes: las partes, los testigos, los peritos e

incluso los abogados. Esta valoración integral, basada tanto en los medios probatorios como en la actitud procesal de los sujetos intervinientes, permitirá al juez formarse una convicción razonada sobre la verdad de los hechos controvertidos y, en función de ello, determinar con fundamento jurídico quién ostenta la razón en el conflicto, total o parcialmente, pronunciándose en la sentencia correspondiente.

1.7.1. SUPREMACÍA DEL PODER JUDICIAL

En el marco del Estado Constitucional de Derecho, se reconoce expresamente que la actuación de la Administración Pública se encuentra sometida al control de legalidad y de constitucionalidad, ejercido respectivamente por el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional (Castillo, 2006, p.12-13).

Esta doble función de control no solo garantiza que la Administración actúe conforme a la ley, sino que también asegura su sujeción plena a los mandatos constitucionales. Ello resulta especialmente relevante en aquellos supuestos en los que la Administración en el ejercicio de sus funciones, podría aplicar normas que posteriormente se revelen contrarias a la Constitución Política, lo que justificaría la intervención correctiva de los órganos jurisdiccionales competentes.

De acuerdo a Huamán (2014) se reconoce que las resoluciones administrativas no poseen el mismo valor jurídico que las sentencias emitidas por el Poder Judicial. En ese sentido, mientras que las decisiones administrativas están revestidas únicamente de una presunción *iuris tantum* de legalidad, es decir, son válidas en tanto no se demuestre lo contrario, pueden ser plenamente sometidas a revisión judicial (p.664).

Este sometimiento representa una garantía esencial del Estado de Derecho, ya que permite que dichas resoluciones sean contrastadas con el ordenamiento jurídico y constitucional, lo cual asegura la protección efectiva de los derechos fundamentales.

En el orden constitucional peruano, esta facultad de revisión se encuentra consagrada en el artículo 148 de la Constitución Política del Perú, que dispone que las resoluciones administrativas que causan estado pueden ser impugnadas a través del proceso contencioso administrativo. Esta norma reafirma el carácter universal del control judicial sobre la actividad administrativa, tanto respecto de los procedimientos internos que la preceden, como de la

necesidad de que, en última instancia, toda actuación de la Administración pueda ser controlada por el Poder Judicial.

Conforme a lo que hemos expuesto, las sentencias judiciales una vez agotadas las vías impugnatorias previstas en el proceso, gozan de una presunción *iuris et de iure* de legalidad y adquieren autoridad de cosa juzgada, lo que las hace inmodificables incluso por la propia Administración. Esta diferencia sustancial evidencia con claridad la supremacía del Poder Judicial sobre la Administración Pública, en tanto las decisiones de esta última siempre pueden ser revisadas y anuladas por los jueces, mientras que la Administración no tiene competencia para alterar ni cuestionar sentencias judiciales firmes.

1.7.2. AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

Desde la posición de Salazar (2014) la independencia del Poder Judicial constituye una condición esencial para que este pueda ejercer control efectivo sobre los demás poderes del Estado, en particular sobre el Ejecutivo, cuando sus actuaciones vulneren el ordenamiento jurídico (p.148).

De acuerdo al autor antes referido, sostiene que esta función coloca al Poder Judicial como garante de la vigencia del Derecho en la vida social. Sin embargo, al abordar el concepto de autonomía judicial sin un análisis crítico, podría parecer que los jueces detentan un poder absoluto dentro del Estado. No obstante, una reflexión más profunda revela que dicha autonomía e independencia no son privilegios ilimitados, sino atributos funcionales que corresponden a la dignidad del rol jurisdiccional y al deber de impartir justicia de manera imparcial y conforme a la Constitución y la ley.

En la opinión de Lama (2012) la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional constituye una de las garantías más relevantes que el Estado peruano ofrece a sus ciudadanos porque asegura la solución de controversias resueltas por jueces imparciales, cuya única fuente de decisión será lo que haya sido actuado y probado durante el proceso, así como lo que disponga la ley y la Constitución. Todo ello, dentro de un marco de razonabilidad que permita alcanzar una solución justa en el caso concreto (p.2).

Conforme se advierte, la independencia judicial no es un fin en sí mismo, sino un instrumento al servicio de la justicia, que permite a los jueces resolver con objetividad. Esta independencia no los sitúa por encima del Derecho, sino dentro de un sistema donde su

autoridad deriva precisamente de su fidelidad al ordenamiento jurídico. En consecuencia, su autonomía no debe interpretarse como soberanía personal, sino como expresión del Estado de Derecho, en el cual ningún poder, ni siquiera el jurisdiccional, está exento de control ni es superior a la Constitución.

1.7.3. PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La administración de justicia en el Perú se rige por una serie de principios constitucionales y legales que garantizan la protección de los derechos fundamentales y la correcta función jurisdiccional. Estos principios están consagrados principalmente en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú y en el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial - Decreto Supremo N° 017-93-JUS.

A continuación, se destacan los principales principios de la administración de justicia peruana:

Tabla 2

Principios de la administración de justicia

PRINCIPIOS	DESCRIPCIÓN
Unidad y exclusividad jurisdiccional	Solo el Poder Judicial administra justicia, salvo excepciones constitucionales.
Independencia judicial	No hay injerencia externa en las decisiones judiciales. Ninguna autoridad puede intervenir en causas pendientes, modificar sentencias, ni retardar la ejecución de resoluciones que ya tienen autoridad de cosa juzgada.
Debido proceso y tutela jurisdiccional	Garantía de un proceso justo y protección judicial efectiva.
Publicidad	Los procesos judiciales son públicos, salvo excepciones legales.
Motivación de las resoluciones	Las resoluciones deben estar fundamentadas por escrito.

Pluralidad de instancia	Derecho a apelar decisiones judiciales.
Principio de no dejar de administrar justicia	En ausencia o insuficiencia de ley, se aplican los principios generales del derecho y el derecho consuetudinario.
Legalidad y buena fe	Actuación conforme a la ley y con honestidad procesal.
Celeridad y economía procesal	Procesos ágiles y sin dilaciones innecesarias.
Igualdad de las partes	Todas las partes tienen igualdad de condiciones en el proceso.
Gratuidad	La justicia es gratuita para aquellos que no pueden afrontar los costos del proceso, asegurando el acceso a la justicia a todos por igual.

Nota. Artículo 139 de la Constitución Política del Perú y artículos 1 al 24 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial - Decreto Supremo N° 017-93-JUS. Elaboración propia.

Atendiendo precisamente al cuadro señalado, uno de los pilares de este sistema es el principio de la unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, que reafirma que la potestad de administrar justicia recae esencialmente en el Poder Judicial, con limitadas excepciones. Este principio asegura la coherencia del sistema y evita que otros poderes o entidades asuman funciones judiciales, preservando así la independencia del juez.

En este contexto, la independencia judicial no solo es una garantía institucional, sino también una salvaguarda individual para los ciudadanos. La ausencia de injerencias externas ya sean políticas, económicas o administrativas, es condición indispensable para que el juez pueda resolver.

Asimismo, principios como el debido proceso, la motivación escrita de las resoluciones y la pluralidad de instancia constituyen garantías básicas del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Estas normas aseguran que los ciudadanos no solo accedan a la justicia, sino que lo hagan en condiciones de equidad, transparencia y posibilidad de revisión.

De igual importancia es el principio de gratuidad de la justicia, que busca eliminar barreras económicas en el acceso a los tribunales, especialmente para las personas en situación de vulnerabilidad. Aunque en la práctica este principio aún enfrenta obstáculos materiales, su reconocimiento constitucional es un paso crucial hacia una justicia verdaderamente inclusiva.

1.8. MARCO NORMATIVO

1.8.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

De acuerdo a López (2021) en el marco del Estado Constitucional, la Constitución no solo cumple una función política al definir la estructura del Estado y establecer las competencias de sus órganos, sino que además posee naturaleza jurídica, pues tiene aplicación directa, obligatoria y efectiva para todos los actores tanto públicos como privados. Su jerarquía suprema dentro del ordenamiento jurídico la ubica en la cúspide del sistema normativo, por lo que todas las demás normas, como las leyes, los actos administrativos e incluso las resoluciones judiciales, deben ajustarse a ella. Asimismo, su fuerza normativa alcanza también a las conductas de los particulares, consolidando su carácter vinculante y su papel como base del sistema jurídico (p.13)

Otro aspecto que se debe abordar es el señalado por Domínguez (2019) que sostiene que la Constitución Política de 1993 en una interpretación coherente con sus principios, reconoce al Poder Judicial no como una figura simbólica, sino como un poder del Estado real, efectivo y plenamente vigente. En el marco de un Estado constitucional y democrático de derecho, la judicatura en tanto poder constituido y legítimo, asume un rol esencial: garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales y asegurar que los demás poderes públicos actúen con estricto apego a la Constitución y al orden jurídico vigente (p.363).

Este papel se vincula directamente con los principios de constitucionalidad y legalidad, que exigen que toda actuación estatal esté subordinada a la norma fundamental.

Siguiendo este criterio, la administración de justicia reconocida en el capítulo VIII de la Constitución Política del Perú como función exclusiva del Poder Judicial, no solo representa un mecanismo para resolver conflictos, sino que constituye una de las garantías más esenciales del Estado constitucional de derecho. Al consagrarse principios como la independencia judicial, el debido proceso, la motivación de las resoluciones y la tutela jurisdiccional efectiva,

la Constitución reconoce que el acceso a una justicia imparcial y eficiente es una condición indispensable para la vigencia plena de los derechos fundamentales.

Sin embargo, este reconocimiento no basta si no va acompañado de un compromiso institucional por fortalecer la capacidad operativa, la transparencia y la legitimidad del sistema judicial. El Poder Judicial está llamado no solo a ser un árbitro legal, sino también un garante de la constitucionalidad y un contrapeso frente a los excesos de otros poderes del Estado. Por ello, su fortalecimiento no es solo un asunto técnico o administrativo, sino una tarea democrática esencial para consolidar la confianza ciudadana y hacer realidad la justicia como valor y como derecho.

1.8.2. NUEVA LEY PROCESAL DE TRABAJO

El 15 de enero de 2010 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Nueva Ley Procesal del Trabajo - Ley N° 29497, cuya entrada en vigencia fue prevista para el 15 de julio del mismo año. Aunque su implementación fue progresiva en los distintos distritos judiciales seleccionados por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial durante un período de seis meses, lo cierto es que esta reforma transformó sustancialmente el proceso laboral, siendo uno de los cambios más importantes la incorporación del principio de oralidad como eje central, lo cual busca lograr una resolución de los conflictos laborales de forma más ágil y eficaz, superando así la marcada lentitud que ha caracterizado al sistema anterior regulado en la Ley N° 26636.

Como afirma Abanto (2010) la ley no se limita a introducir simples ajustes legales, sino que plantea una transformación profunda de la estructura del proceso laboral. Se deja atrás un modelo predominantemente escrito, cargado de actuaciones sucesivas que prolongaban innecesariamente la solución del conflicto, para dar paso a un esquema que privilegia la oralidad (p.25-26). Esto se manifiesta en la realización de una audiencia única concentrada, al término de la cual el juez puede dictar sentencia, reduciendo significativamente los tiempos procesales.

En síntesis, lo que se busca es implementar un procedimiento moderno que favorezca la inmediación del juez con los alegatos y medios probatorios presentados por las partes, haciendo uso de herramientas tecnológicas que permitan simplificar y agilizar la tramitación de los procesos laborales, en beneficio de una justicia más pronta y efectiva.

1.8.3. LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL

La Ley Orgánica del Poder Judicial que regula la estructura y funcionamiento del sistema judicial, fue producto de un extenso proceso de formulación y debate, el cual representó un esfuerzo significativo orientado a fortalecer institucionalmente al Poder Judicial y dotarlo de los instrumentos necesarios para el adecuado ejercicio de sus funciones (De Belaunde, 1997, p.109).

Podemos advertir que esta ley constituye la columna vertebral que no solo guía la actuación de los jueces en el Perú, sino que garantiza el ejercicio imparcial, independiente y transparente de la función jurisdiccional, en coherencia con los principios constitucionales del Estado de Derecho.

Una cuestión medular para este acápite recae en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que instaura una garantía procesal clave, esto es que, en presencia de una controversia legal, la administración pública está obligada a sujetarse al pronunciamiento previo del Poder Judicial. Esto no solo consolida la prelación del juez frente al administrador, sino que también es un claro ejemplo de cómo el sistema normativo peruano busca equilibrar la eficiencia administrativa con el respeto pleno de los derechos y el ordenamiento jurídico. Es, por tanto, una expresión del principio de sujeción de la administración a la ley y una herramienta efectiva para impedir que decisiones administrativas entren en vigor sin la debida revisión judicial.

1.8.4. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL

El Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial aprobado mediante el Decreto Supremo N° 017-93-JUS, es el principal marco normativo que regula la organización y funciones del Poder Judicial en el Perú.

En su artículo 26 se establece la estructura jerárquica de los órganos jurisdiccionales: la Corte Suprema como máximo órgano, seguida por las cortes superiores distribuidas en los distintos distritos judiciales, los juzgados especializados y mixtos a nivel provincial, los juzgados de paz letrados, y finalmente los juzgados de paz.

Más allá de esta organización, lo que resulta jurídicamente significativo es que todos estos órganos jurisdiccionales, sin importar su nivel, ejercen una función común y esencial en el sistema democrático: el control difuso de constitucionalidad (Castañeda Otsu et al., 2005, p.470).

Tal como lo consagra el segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución Política del Perú, todos los jueces sin distinción jerárquica están facultados y obligados a dar preferencia a la norma constitucional frente a cualquier norma legal con la que está en conflicto, incluso en procesos ordinarios.

Desde una perspectiva analítica, esta facultad no solo garantiza la vigencia efectiva del principio de supremacía constitucional, sino que también convierte al Poder Judicial en un verdadero mecanismo de equilibrio del poder, capaz de limitar posibles excesos normativos tanto del Congreso como del Poder Ejecutivo. En otras palabras, el control difuso no es solo una herramienta técnica del juez, sino una expresión concreta del Estado constitucional de derecho, donde toda autoridad está sujeta a la Constitución y donde el juez actúa como garante último de su respeto y aplicación.

2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1. DEFINICIÓN

Como señala Rojas (2011) el procedimiento administrativo es el núcleo fundamental de la búsqueda del equilibrio entre la consecución de los fines estatales y el respeto a los derechos e intereses de los ciudadanos. Este mecanismo no se limita a una simple herramienta operativa de gestión pública, sino que representa un canal normativo diseñado para armonizar la actuación administrativa con los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados, siempre dentro del marco del orden jurídico. Al mismo tiempo, cumple una función estructural en la protección de los principios jurídicos que sustentan el sistema institucional, garantizando no solo la defensa de los intereses individuales frente al poder público, sino también la afirmación del interés general como eje rector de la actividad estatal (p.182).

Desde la posición de Huamán (2019) el procedimiento administrativo no debe entenderse únicamente como una secuencia de actuaciones formales a cargo de la administración pública que culminan en una decisión, sino como un conjunto articulado y

dinámico de intervenciones provenientes no solo de la propia administración, sino también de diversos actores que participan dentro del marco legal y competencial que les corresponde (p.480).

Desde una perspectiva teórica y funcional, ambos autores destacan que su verdadera importancia radica en su capacidad para garantizar la legitimidad del ejercicio del poder público, mediante la armonización entre el interés general y los derechos de los ciudadanos.

Rojas lo conceptualiza como un canal normativo esencial para el equilibrio entre los fines estatales y los derechos subjetivos. Su enfoque subraya que el procedimiento no solo facilita la toma de decisiones por parte de la administración pública, sino que también resguarda principios jurídicos estructurales, como el debido proceso, la legalidad y la tutela de los derechos fundamentales. En este sentido, el procedimiento se convierte en un espacio donde se equilibra la autoridad del Estado con las garantías ciudadanas, consolidando así un modelo de administración respetuosa del derecho.

Por su parte, Huamán enfatiza el carácter dinámico y participativo del procedimiento. Destaca que no es un acto aislado ni puramente técnico, sino un entramado de acciones en el que intervienen múltiples sujetos la administración, los administrados y otros actores, cada uno desde su rol jurídico. Esta visión permite entender que la legitimidad del acto administrativo final no solo proviene del cumplimiento formal del procedimiento, sino de la interacción activa y transparente de los sujetos involucrados.

Ambas posiciones confluyen en una idea clave: el procedimiento administrativo no es un instrumento unilateral de poder, sino una estructura compleja de participación regulada y garantista, que actúa como pilar del Estado de Derecho y como mecanismo de control del poder público. Así, el procedimiento se erige como un medio para asegurar no solo eficiencia administrativa, sino también justicia administrativa y respeto a la dignidad del administrado.

2.2. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General establece los principios fundamentales que deben regir en todo procedimiento administrativo en el Perú. Estos principios orientan la actuación de la administración pública y garantizan los derechos de los administrados.

A continuación, se presentan los principales principios, según el texto vigente:

Tabla 3

Principios del procedimiento administrativo

PRINCIPIOS	DESCRIPCIÓN
Legalidad	Actuar conforme a la Constitución, la ley y el derecho.
Debido procedimiento	Garantía de derechos procesales para los administrados.
Impulso de oficio	Autoridad dirige e impulsa el procedimiento.
Razonabilidad	Proporcionalidad entre medios y fines públicos.
Imparcialidad	Igualdad y ausencia de discriminación.
Informalismo	Flexibilidad ante formalismos subsanables.
Presunción de veracidad	Se presume veracidad en documentos y declaraciones.
Buena fe procedimental	Presunción de honestidad y lealtad en la actuación administrativa.
Celeridad	Tramitación sin dilaciones indebidas.
Eficacia	Cumplimiento de la finalidad sobre formalismos no esenciales.
Verdad material	La autoridad administrativa debe buscar la verdad de los hechos por encima de las meras formalidades.
Participación	Se reconoce y promueve la intervención activa de los administrados en el procedimiento.
Simplicidad	El procedimiento debe ser sencillo, evitando formalismos innecesarios que dificulten la tramitación y el acceso del administrado.
Uniformidad	Las normas y procedimientos deben aplicarse de manera coherente y

	homogénea en toda la administración pública.
Predictibilidad o de confianza legítima	La autoridad administrativa debe proporcionar a los administrados y sus representantes información clara, completa y confiable sobre los procedimientos que gestiona.
Privilegio de controles posteriores	Los actos administrativos están sujetos a revisión y control posterior.
Ejercicio legítimo del poder	La administración debe ejercer sus facultades dentro del marco legal.
Responsabilidad	Toda autoridad administrativa es responsable por los daños que ocasione a los ciudadanos como consecuencia de una actuación irregular, negligente o contraria a la legalidad.
Acceso permanente	Los administrados tienen derecho a acceder a la información, servicios y procedimientos administrativos, garantizando transparencia y participación.

Nota. Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444. Elaboración propia.

A tenor de lo anterior, el conjunto de principios que rige el procedimiento administrativo en el Perú constituye la columna vertebral del accionar público frente a los ciudadanos. Su presencia no es meramente declarativa, sino que orienta de forma concreta la legalidad, la justicia y la eficiencia en cada acto de la administración pública.

Estos principios como el de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, predictibilidad, buena fe, entre otros no solo garantizan un marco jurídico legítimo, sino que también protegen derechos fundamentales, como el derecho de defensa, el acceso a la justicia administrativa y la seguridad jurídica.

Uno de los principales valores de estos principios es que transforman el poder público en una función sujeta a límites, alejada de la arbitrariedad. En un contexto donde la administración pública puede tener una posición dominante frente al administrado, los principios actúan como mecanismos de equilibrio, obligando a las autoridades a actuar con transparencia, imparcialidad y responsabilidad.

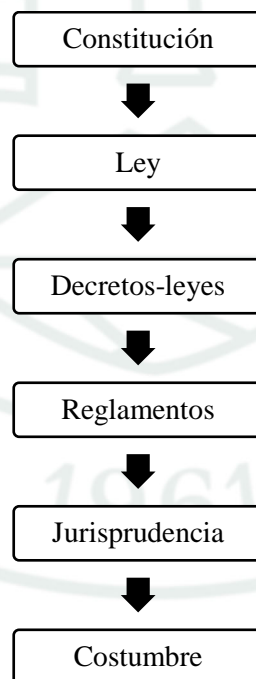
Además, principios como el de informalismo a favor del administrado, celeridad, participación y verdad material permiten acercar el aparato estatal a los ciudadanos, haciendo del procedimiento un medio real de diálogo y no solo un trámite burocrático. Por otro lado, los principios más recientes, como el de confianza legítima y privilegio del control posterior, reflejan una evolución hacia una administración moderna, más eficiente y centrada en resultados.

2.3. FUENTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Gordillo (2017) destaca que, al entender el derecho administrativo como una rama del derecho, sus fuentes propiamente dichas son solo aquellas normas y principios que tienen carácter obligatorio, es decir, que forman parte del ordenamiento jurídico vigente. En cambio, todo aquello que influye en la creación de una norma o principio obligatorio, pero que no posee por sí mismo fuerza vinculante, se considera una fuente en un sentido social o político, pero no jurídico en sentido estricto (p.88). Desarrollando esta idea, seguidamente se detalla en el siguiente gráfico las fuentes del procedimiento administrativo:

Figura 5

Fuentes del derecho administrativo



Nota. “Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas” por Agustín Gordillo, 2017. Elaboración propia.

A manera de síntesis, las fuentes del derecho administrativo en Perú conforman un sistema jerarquizado y complementario que garantiza la legalidad, coherencia y eficacia las demás fuentes, asegurando que la administración respete los derechos y límites establecidos.

Las leyes y decretos proporcionan el marco normativo específico de la administración pública y procedimientos administrativos, mientras que los reglamentos permiten su aplicación práctica y detallada facilitando la operatividad de la administración. La jurisprudencia aporta interpretación y uniformidad, fortaleciendo la seguridad jurídica y el control del poder público especialmente del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, aunque no siempre son vinculantes, la jurisprudencia orienta la interpretación uniforme de las normas administrativas.

Finalmente, la costumbre, aunque secundaria, refleja prácticas reiteradas y aceptadas por la administración pública que, con el tiempo, adquieren fuerza normativa. Aunque su uso es limitado en el derecho administrativo, la costumbre puede complementar o llenar vacíos legales siempre que no contravenga la ley ni la Constitución.

2.4. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Según Guzmán (2011) la Administración Pública no debe concebirse como una entidad única, sino como un conjunto de diversas entidades que se relacionan entre sí mediante los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico administrativo. Además, la función administrativa no es ejercida únicamente por el Estado, sino también por entidades públicas no estatales e incluso por personas jurídicas de carácter privado (p.113).

Las entidades que componen la administración pública no solo están facultadas para ejercer potestades públicas, sino que presentan características jurídico formales específicas que permiten diferenciarlas del resto de órganos del Estado. Si bien muchas de estas entidades gozan de reconocimiento constitucional, ello no basta para comprender de forma integral su pertenencia a la administración pública.

Para Rojas (2015) es necesario, por tanto, cuestionarse si el ordenamiento jurídico peruano ha establecido alguna disposición que defina de manera precisa y sistemática el concepto y la estructura de la administración pública. Sin embargo, al analizar la normativa vigente, se advierte una situación problemática. Existen entidades que, a pesar de ser calificadas formalmente como parte de la administración pública, en la práctica cumplen funciones que no son estrictamente administrativas. Tal es el caso de órganos encargados de la

gestión económica, de la función legislativa o de la labor jurisdiccional. Esta situación revela una anomalía conceptual y funcional, pues imprecisa los límites entre la función administrativa y otras funciones estatales (p. 198-201).

A partir de esta constatación, surgen dos dificultades centrales: primero, la ausencia de una norma general que defina de manera clara y uniforme lo que debe entenderse por administración pública; y segundo, la falta de una estructura organizativa coherente y uniforme que permita establecer cuáles son los elementos esenciales que deben caracterizar a los órganos que forman parte de ella.

En efecto, el derecho peruano no cuenta con un enfoque único ni homogéneo en esta materia. Las disposiciones legales existentes abordan el concepto de administración pública desde diferentes perspectivas, según el interés o bien jurídico que se busca proteger. Un claro ejemplo de esta diversidad normativa lo encontramos en el artículo 1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444, el cual establece quiénes integran la administración pública para efectos del procedimiento administrativo. En sus numerales se amplía de forma significativa el concepto tradicional de administración pública, incluyendo no solo a los organismos estatales clásicos, sino también a entidades no estatales que, por delegación o habilitación legal, cumplen funciones públicas.

2.4.1. ACTO ADMINISTRATIVO

Águila (2011) manifiesta que el acto administrativo constituye el resultado jurídico de una manifestación intelectual expresada por cualquiera de los órganos que integran las entidades del Estado. Al ser una expresión del ejercicio del poder público, este acto adquiere fuerza obligatoria en virtud del ordenamiento jurídico. Dicha declaración debe provenir de una persona que ostente la calidad subjetiva de entidad, lo que abarca no solo a los órganos propiamente administrativos, sino también a otros poderes del Estado e incluso a sujetos no estatales, como empresas privadas que ejercen funciones o prestan servicios públicos (p.97-98).

Los efectos jurídicos derivados de un acto administrativo pueden desplegarse en el presente o hacia el futuro, pero siempre tendrán carácter directo, público y subjetivo. El administrado o sujeto pasivo del acto es considerado calificado, en tanto los efectos del mismo inciden sobre sus intereses o derechos de relevancia pública, generando una modificación

concreta en su situación jurídica, ya sea de forma favorable o desfavorable. Todo esto ocurre dentro del marco del derecho público, es decir, en el ejercicio de la función.

2.5. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

Citando a Sosa (2021) el expediente administrativo está conformado por el conjunto de documentos que la administración reúne, organiza y sistematiza en relación con un asunto específico. Este conjunto documental implica un cierto grado de orden y estructura, y cumple una función esencial dentro del proceso administrativo. Además, representa un elemento clave en el control judicial, ya que suele constituir una parte sustancial del sustento probatorio que da origen a la resolución o acto administrativo correspondiente (p.70).

El marco normativo del expediente administrativo en el Perú busca garantizar que la administración pública actúe con transparencia, legalidad y eficiencia, protegiendo los derechos de los ciudadanos y facilitando el control de la actuación administrativa. El expediente es la herramienta fundamental para asegurar la integridad del procedimiento, permitiendo que todas las actuaciones estén debidamente registradas y sean accesibles para los interesados.

Además, la regulación promueve la simplificación y celeridad, evitando burocracias innecesarias que retrasen la resolución de los procedimientos. Esto contribuye a una administración más cercana y eficiente, fortaleciendo la confianza ciudadana en el Estado y asegurando que las decisiones administrativas sean claras, motivadas y sujetas a control.

En suma, el expediente administrativo es el soporte documental que garantiza la transparencia, responsabilidad y legalidad en la gestión pública.

2.6. SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El artículo 61 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General establece una enumeración de los sujetos que intervienen en el ámbito del tráfico jurídico administrativo. Se trata, por tanto, de un artículo que identifica a los participantes involucrados en la formación de relaciones jurídicas administrativas durante el desarrollo del procedimiento.

De acuerdo a Huamán (2019) el inciso 1 del artículo 61 de la Ley del Procedimiento Administrativo General reconoce como sujeto del procedimiento a toda persona que interviene

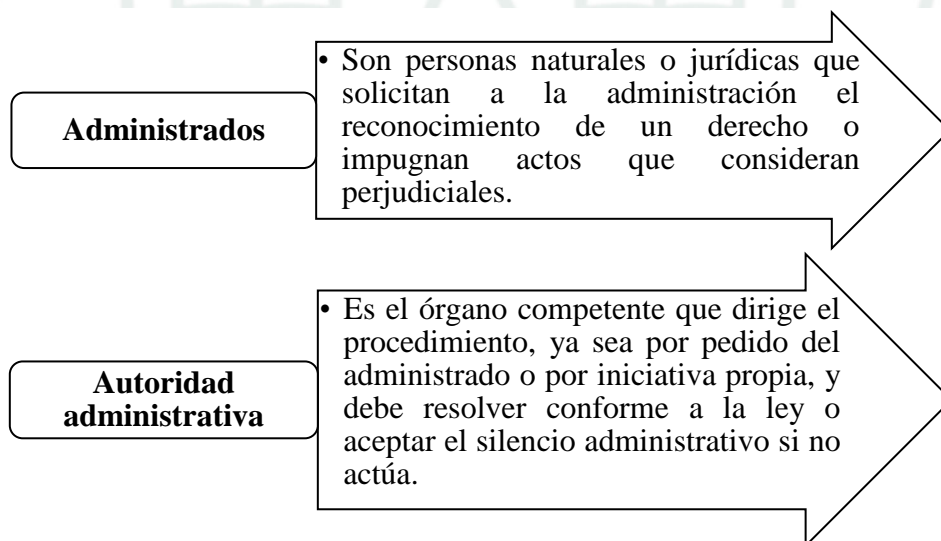
en un trámite administrativo. Esta calificación no se limita únicamente a personas naturales, sino que también incluye a personas jurídicas e incluso a quienes no poseen una figura jurídica claramente definida. Además, el concepto abarca no solo a quien presenta una solicitud ante la administración pública, sino también a quien se incorpora durante el desarrollo del trámite e incluso después de su conclusión (p.663-664).

Asimismo, este autor señala que el artículo 61, inciso 2 de la Ley del Procedimiento Administrativo General reconoce como parte del procedimiento al personal que presta servicios en la administración pública, es decir a lo que se traduce a la autoridad administrativa. No se enfoca en su régimen laboral, sino en su rol en el ejercicio de competencias administrativas. Se entiende por autoridad administrativa no solo a los órganos resolutivos, sino también al personal técnico y operativo (de oficina y de campo) que participa en la elaboración, trámite y fiscalización de expedientes, así como en la aplicación efectiva del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).

De acuerdo a esta interpretación, en el siguiente gráfico se detalla los sujetos intervinientes en el procedimiento administrativo:

Figura 6

Sujetos del procedimiento administrativo



Nota. Elaboración propia

Es de apreciarse entonces que, el administrado no solo es titular de derechos subjetivos frente al Estado, sino también de intereses legítimos, lo que amplía su capacidad de participación. Asimismo, el procedimiento administrativo se convierte en el canal mediante el

cual los administrados exigen la materialización de derechos previstos en la ley, o bien, fiscalizan los excesos o errores de la administración pública. En ambos casos, la actuación del administrado está amparada por principios como el debido procedimiento, la tutela administrativa efectiva, la imparcialidad y la legalidad, establecidos en la Ley N° 27444.

Por otro lado, el legislador pone énfasis en el rol activo de los servidores públicos que intervienen en distintas etapas del procedimiento, incluso aquellos que no emiten resoluciones, pero cuya participación técnica o de control es fundamental para la legalidad y eficiencia del acto administrativo.

Este enfoque reconoce el carácter colectivo y estructural del procedimiento administrativo, donde cada actor ya sea administrado o autoridad administrativa, contribuye al cumplimiento de los fines del Estado. Además, permite asignar responsabilidad funcional a todos los que participan en la gestión pública, favoreciendo una administración más transparente y profesional.

2.7. MARCO NORMATIVO

2.7.1. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

De acuerdo a Danós (2011) una de las principales innovaciones que trae consigo la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444 es la inclusión de un conjunto de principios específicos que regulan el procedimiento administrativo. Esta incorporación no se refiere a principios de organización interna del Estado, sino a directrices propias del procedimiento administrativo, que orientan tanto a los funcionarios públicos como a los ciudadanos y empresas que interactúan con la administración (p. 22).

Estos principios cumplen una función clave, en primer lugar, sirven como criterio interpretativo de las normas administrativas, y en segundo lugar, permiten colmar los vacíos legales que inevitablemente surgen en un sistema jurídico que regula una estructura tan compleja como la administración pública. Además, han adquirido un valor práctico notable, al consolidarse como parámetros generales que incluso influyen en la interpretación de normas especiales, convirtiéndose así en una suerte de estándar mínimo con raíz constitucional aplicable a los procedimientos administrativos en general.

Un segundo aspecto a resaltar es el establecimiento de bases legales para promover la simplificación administrativa. Esta medida busca garantizar que la administración pública mantenga de forma permanente una política orientada a reducir la complejidad y burocracia en sus trámites, facilitando así una relación más fluida y eficiente entre el Estado y los ciudadanos o agentes económicos.

Finalmente, un tercer cambio de gran trascendencia es la regulación general de la potestad sancionadora de la administración pública, es decir, la facultad que tienen las entidades estatales de imponer sanciones frente a conductas infractoras. Esta regulación otorga mayor previsibilidad, control y legitimidad al ejercicio de dicha potestad, evitando arbitrariedades y garantizando el respeto al debido procedimiento y los derechos fundamentales de los administrados.

En resumen, la Ley N° 27444 constituye un pilar fundamental del derecho administrativo peruano, al establecer un marco normativo uniforme que regula la relación entre la Administración Pública y los ciudadanos. Esta ley no solo define procedimientos, plazos y competencias, sino que garantiza principios esenciales como la legalidad, el debido procedimiento, la buena fe administrativa, la predictibilidad, entre otros. Su existencia responde a la necesidad de limitar el ejercicio del poder estatal, asegurando que toda actuación administrativa esté sujeta a la ley y al respeto de los derechos fundamentales de los administrados.

2.7.2. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Pacori (2020) sostiene que el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS tiene como objetivo establecer el marco jurídico que regule la actuación de la Administración Pública, asegurando que esta se oriente hacia la protección del interés general. Para ello, exige que dicha actuación se realice con pleno respeto a los derechos y legítimos intereses de los administrados, y siempre en conformidad con el orden constitucional y jurídico vigente. Esta finalidad refleja una aplicación concreta del principio de promoción y garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos como medio para alcanzar el interés público (p.29).

Esta disposición normativa evidencia que la regulación del procedimiento administrativo no solo se limita únicamente a regular sus aspectos procesales, sino que aborda también cuestiones esenciales como el régimen del acto administrativo, el tratamiento del

silencio administrativo, y los elementos vinculados a la estructura y organización de la propia administración. A través del TUO de la LPAG se articulan las relaciones entre el Estado y el administrado, se define cómo debe comportarse la autoridad, y se establecen límites jurídicos que impiden arbitrariedades y refuerzan la legalidad.

3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

3.1. DEFINICIÓN

El procedimiento administrativo sancionador constituye un conjunto ordenado de actos mediante los cuales la SUNAFIL ejerce la potestad sancionadora del Estado, orientada a garantizar la efectividad de las normas sociolaborales, así como las disposiciones vinculadas a la seguridad social y a la seguridad y salud en el trabajo (Ospina et al., 2021, p.570).

A juicio de Pacori (2020) el procedimiento administrativo sancionador presupone descripciones normativas de conductas calificadas como infracciones, cuyo incumplimiento habilita la actuación punitiva de la Administración (p.813).

Este autor sostiene que una vez que la conducta ha sido debidamente tipificada, corresponde a la autoridad competente, a través de un procedimiento formal y regular, verificar si dicha conducta resulta antijurídica. En caso de confirmarse su ilicitud administrativa, se procede a la imposición de una sanción previamente establecida en una norma con rango legal, la cual puede conllevar un perjuicio directo al administrado o a su patrimonio.

Como podemos apreciar, solo a través de un procedimiento formalizado, transparente y ajustado a derecho, que asegure el juicio de antijuridicidad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción, se puede garantizar que la potestad sancionadora no derive en arbitrariedad, sino que opere como instrumento legítimo de corrección, prevención y justicia administrativa.

3.2. PRINCIPIOS

Según Morón (2021) el ejercicio de la potestad sancionadora debe realizarse dentro del marco de principios jurídicos fundamentales, cuya observancia resulta obligatoria. Estos principios cumplen una triple función esencial: servir como fundamento del poder sancionador, actuar como criterio de interpretación normativa y operar como mecanismo integrador frente a eventuales vacíos legales o ambigüedades en la aplicación del régimen sancionador (p. 412).

La observancia de los principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador asegura que los sujetos involucrados gocen de todas las garantías procesales fundamentales, permitiéndoles ejercer efectivamente su derecho de defensa, presentar sus argumentos y pruebas, y obtener una decisión administrativa motivada, sustentada tanto en los hechos del caso como en la normativa jurídica aplicable.

Estos principios no solo constituyen una manifestación del Estado de Derecho, sino que también refuerzan la legitimidad del actuar administrativo, al garantizar que la potestad sancionadora se ejerza con imparcialidad y transparencia. En este sentido, su cumplimiento no debe entenderse como una simple formalidad, sino como una exigencia sustancial para asegurar la confianza en la institucionalidad y en el sistema de justicia administrativa laboral.

3.2.1. LEGALIDAD

De acuerdo con Guzmán (2011) el principio de legalidad establece que toda actuación de la Administración Pública debe desarrollarse conforme a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente, teniendo como eje central el respeto irrestricto a la ley (p. 803).

En este contexto, dicho principio representa una garantía esencial del Estado Constitucional de Derecho, al constituirse como uno de sus fundamentos estructurales.

La vigencia del principio de legalidad en materia sancionadora no solo garantiza la seguridad jurídica y la previsibilidad en la actuación administrativa, sino que también actúa como un muro de contención frente al abuso del poder punitivo del Estado.

En un Estado democrático, no puede haber sanción sin ley previa, ni autoridad que sancione sin competencia legalmente atribuida. Por ello, el respeto al principio de legalidad no es meramente formal, sino que se erige como un instrumento indispensable para preservar la libertad, la equidad y los derechos fundamentales de los administrados frente al poder sancionador del Estado.

3.2.2. DEBIDO PROCEDIMIENTO

Para Zavala y Mendoza (2019) el debido procedimiento administrativo constituye tanto un principio rector como un derecho sustantivo que garantiza que tanto la fase de fiscalización como el procedimiento sancionador posterior puedan ser objeto de un control riguroso, a fin de verificar la legalidad y legitimidad de la actuación administrativa (p.23).

En esa línea, según estos autores los órganos competentes encargados de revisar las actas de infracción tienen la obligación de actuar conforme al ordenamiento jurídico vigente, y deben evaluar si, durante la actuación administrativa, se han respetado de manera efectiva los derechos del administrado, incluso si este no hubiera ejercido su derecho de defensa mediante la presentación de descargos.

De este modo, la Administración Pública está llamada a actuar de oficio, revisando integralmente las actuaciones realizadas en la fase inspectiva, con el objetivo de determinar si se ha cumplido con las exigencias derivadas del principio del debido procedimiento administrativo y, en consecuencia, si las garantías procesales del inspeccionado han sido realmente satisfechas. Su respeto refuerza la legitimidad institucional y asegura que el proceso administrativo sancionador no se convierta en una herramienta de imposición arbitraria, sino en un espacio donde prevalezcan la imparcialidad, la legalidad y la tutela de los derechos fundamentales del administrado.

3.2.3. RAZONABILIDAD

Este principio impone a las autoridades administrativas el deber de garantizar que la comisión de una conducta infractora no resulte más beneficiosa o conveniente para el infractor que el cumplimiento de las disposiciones legales. En otras palabras, las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento normativo deben ser proporcionales a la gravedad de la infracción cometida, evitando que el infractor obtenga una ventaja indebida frente al ordenamiento jurídico (Ospina et al., 2021, p.572).

Para ello, la autoridad debe aplicar criterios objetivos de graduación de la sanción, que permitan ajustar su intensidad en función de aspectos como la naturaleza de la infracción, la reincidencia, la intencionalidad, el daño generado y la conducta procesal del infractor, entre otros factores relevantes previstos en el artículo 248 del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

Por tanto, una adecuada graduación de las sanciones no busca castigar con severidad desmedida, sino asegurar un equilibrio razonable entre la infracción cometida y la respuesta estatal, promoviendo la corrección de conductas y el respeto al marco legal en un Estado de Derecho.

3.2.4. TIPICIDAD

Zavala y Mendoza (2019) sostienen que el principio de tipicidad corresponde exclusivamente a normas con rango legal o formalmente legislativas siendo importante definir con claridad cuáles son las conductas consideradas infracciones, así como los elementos que determinan su alcance, agravantes, atenuantes o eximentes (p.30).

En el ámbito del Derecho Administrativo Laboral, es el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo el que, por expresa habilitación contenida en la propia Ley General de Inspección del Trabajo desarrolla válidamente el catálogo de infracciones y sanciones. En efecto, el artículo 37 de la LGIT dispone que las infracciones serán determinadas reglamentariamente, precisando además que no podrá imponerse multa alguna por hechos que no se encuentren previamente tipificados en dicho reglamento.

De este modo, el principio de tipicidad no solo refuerza la legitimidad del procedimiento sancionador, sino que afirma que no hay sanción sin ley previa que la defina con claridad, ni conducta punible sin norma expresa que la tipifique. Esta exigencia no debe entenderse como un obstáculo para la eficacia de la inspección laboral, sino como una condición esencial para su validez constitucional.

3.2.5. IRRETROACTIVIDAD

Con base en Morón (2019) el principio de irretroactividad establece que las normas sancionadoras solo pueden aplicarse para calificar como infractora una conducta y sancionarla si se encontraba vigente antes de la comisión de los hechos que se les atribuyen, y continúan vigentes al momento en que se impone la sanción por parte de la autoridad competente (p.432).

Este principio no solo limita el alcance del poder punitivo estatal, sino que protege la confianza legítima del administrado en la estabilidad del orden normativo, evitando así arbitrariedades y garantizando que la potestad sancionadora se ejerza conforme a criterios de justicia, previsibilidad y legalidad. En el ámbito del Derecho Administrativo Laboral, su observancia es fundamental para mantener un equilibrio entre la finalidad fiscalizadora del Estado y los derechos fundamentales de los sujetos fiscalizados.

3.2.6. CONCURSO DE INFRACCIONES

En la opinión de Martín (2013) el principio de concurso de infracciones refiere a situaciones en las que una misma conducta infractora realizada por el administrado puede encuadrarse en más de un tipo infraccional previsto en la normativa administrativa (p.153). En tales casos, la conducta puede ser subsumida en uno o varios tipos administrativos, correspondiendo entonces que se imponga la sanción de mayor gravedad, sin que ello excluya otras responsabilidades legales adicionales que pudieran derivarse de la misma conducta conforme al ordenamiento jurídico.

Queda claro pues que este principio busca evitar la duplicidad o acumulación excesiva de sanciones por un mismo hecho, preservando así el principio de proporcionalidad en el ejercicio del ius puniendi administrativo. Sin embargo, también permite una respuesta estatal firme cuando una conducta vulnera múltiples disposiciones, garantizando que la infracción no quede impune por vacíos de tipificación.

3.2.7. CONTINUACIÓN DE INFRACCIONES

Alva (2005) argumenta que el contenido de este principio permite advertir que su inclusión por parte del legislador tiene como finalidad limitar el ejercicio discrecional del poder sancionador de la Administración Pública, brindando así una garantía al administrado frente a posibles excesos en la imposición de sanciones. Esta protección cobra especial relevancia en los supuestos de infracciones continuadas, es decir, cuando una misma conducta infractora se mantiene en el tiempo (p.3).

En estos casos, el principio impide que la Administración sancione reiteradamente al administrado por una infracción ya detectada y respecto de la cual se ha verificado que ha cesado la conducta infractora, reconociendo de este modo un límite al alcance de la potestad sancionadora del Estado.

Este principio refleja un enfoque garantista del derecho administrativo sancionador, al establecer que la función punitiva del Estado no puede ejercerse de manera ilimitada ni desproporcionada. Evita que la Administración incurra en prácticas sancionadoras reiterativas que podrían vulnerar el principio de seguridad jurídica, asegurando que el administrado no sea castigado más de una vez por la misma infracción cuando ya ha cesado su comisión.

3.2.8. CAUSALIDAD

Morón (2019) refiere que, conforme al principio de causalidad, la sanción administrativa debe imponerse exclusivamente al administrado que haya incurrido mediante acción u omisión en la conducta que configura una infracción prevista por la norma, en virtud del cual la responsabilidad administrativa es individual y no transferible, lo que implica que únicamente debe responder quien ha ejecutado la conducta contraria al orden jurídico. En consecuencia, nadie puede ser sancionado por actos ilícitos cometidos por terceros (p.444).

Es de apreciarse, que particularmente en el ámbito del derecho administrativo donde pueden intervenir múltiples sujetos dentro de una estructura organizacional, este principio garantiza que las sanciones recaigan únicamente sobre quienes tengan una participación real y comprobada en la conducta infractora.

3.2.9. PRESUNCIÓN DE LICITUD

Este principio se encuentra reconocido por la jurisprudencia constitucional peruana. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido que la presunción de licitud impide a la autoridad administrativa vulnerar el derecho fundamental a la presunción de inocencia del administrado. Tal vulneración se produciría, por ejemplo, si se trasladara al investigado la carga de probar su propia inocencia ante una imputación, ya sea de carácter general o específico.

Según lo expresado por el Tribunal Constitucional dicha práctica representa una regla de culpabilidad que resulta incompatible con los principios y garantías constitucionales, al invertir ilegítimamente la carga de la prueba (Fundamento jurídico 46 de la sentencia emitida el 8 de agosto de 2012, en el Exp. N.º 156-2012-PHC/TC).

La presunción de inocencia, como manifestación del principio de licitud, garantiza que toda persona sea tratada como no infractora mientras no exista prueba suficiente en su contra, recayendo sobre la administración la responsabilidad de demostrar fehacientemente los hechos que fundamentan la sanción.

3.2.10. CULPABILIDAD

Según el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017) toda entidad pública que ejerce potestad sancionadora está obligada a acreditar la existencia de responsabilidad subjetiva en el administrado, es decir, debe probarse que la conducta infractora fue cometida con dolo o,

al menos, con culpa, como condición indispensable para que proceda válidamente la imputación administrativa (p.27-28)

En ese contexto, la exigencia de culpabilidad implica que únicamente puede sancionarse una conducta ilícita si existe un componente volitivo o negligente en el comportamiento del administrado, lo cual descarta la posibilidad de imponer sanciones por responsabilidad objetiva, es decir, sin considerar la intención ni el grado de diligencia del sujeto infractor.

El principio de culpabilidad constituye un límite esencial al poder punitivo del Estado, incluso en el ámbito del derecho administrativo sancionador. Su observancia garantiza que nadie sea sancionado sin una valoración individualizada de su conducta, atendiendo a su grado de intención o negligencia, lo que refuerza los principios de legalidad, razonabilidad y debido procedimiento.

En materia laboral, la aplicación estricta de este principio es fundamental para asegurar que las sanciones impuestas por SUNAFIL o cualquier otra entidad no respondan a una lógica meramente objetiva o formalista, sino que evalúen el contexto concreto, la conducta del presunto infractor y su nivel de diligencia exigible.

3.2.11. NON BIS IN IDEM

De acuerdo a Guzmán (2011) este principio establece que no es posible imponer simultánea ni sucesivamente una sanción penal y una sanción administrativa cuando existe identidad en el sujeto imputado, el hecho infractor y el fundamento jurídico, pues ello configuraría una vulneración del derecho a no ser sancionado más de una vez por el mismo hecho (p.830).

En esa misma línea, se desprende también que no pueden imponerse múltiples sanciones administrativas por una única infracción, ya que ello contravendría los principios de razonabilidad y proporcionalidad que rigen la potestad sancionadora del Estado. En el contexto del Derecho Administrativo Laboral, su aplicación es clave para asegurar que el empleador o trabajador no sea penalizado de manera múltiple por una misma conducta, ya sea por error o por una interpretación amplia de los tipos infractores.

3.3. POTESTAD SANCIONADORA

Citando a Espinoza (2015) la potestad sancionadora administrativa constituye una de las manifestaciones que habilita a la Administración Pública a imponer medidas que pueden traducirse en la afectación de derechos subjetivos, la restricción de facultades jurídicas o la imposición de cargas patrimoniales a los administrados (p. 646).

En esta línea, el Tribunal Constitucional ha precisado que el ejercicio de la potestad sancionadora representa una manifestación legítima del *ius puniendi* del Estado. Sin embargo, su aplicación se encuentra subordinada al respeto irrestricto de los principios constitucionales, los derechos fundamentales y, especialmente, a las garantías propias del debido procedimiento administrativo según el artículo 3 de la Constitución Política del Perú. Asimismo, ha señalado que la validez del derecho administrativo sancionador depende del respeto al principio de proporcionalidad, el cual exige que toda sanción sea adecuada, indispensable y equilibrada en relación con los objetivos perseguidos.

Por ello, tanto en la etapa de fiscalización como en el procedimiento administrativo sancionador, las autoridades deben aplicar estos principios para asegurar que la actuación estatal se ajuste a los principios constitucionales y a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

De este modo, el Tribunal Constitucional ha reconocido que toda actuación sancionadora debe observar principios tales como la legalidad, la proporcionalidad, la razonabilidad y la prohibición de la arbitrariedad, los cuales condicionan la validez de los actos administrativos con efectos sancionadores (Fundamento jurídico 6 de la sentencia emitida el 06 de agosto de 2002, en el Exp. N.º 1003-1998-AA/TC).

A tenor de lo anterior, el respeto al debido procedimiento no se limita a los procedimientos disciplinarios, sino que se extiende a todos los procedimientos administrativos sancionadores, en tanto expresan el ejercicio del poder punitivo estatal. Esta orientación garantista, orientada a salvaguardar los derechos de los administrados y a preservar la seguridad jurídica, llevó al legislador a consagrar en el artículo 230 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, los principios estructurales del procedimiento sancionador, tales como la legalidad, tipicidad, causalidad, entre otros.

Dichos principios cumplen una función triple: fundante, al constituir la base dogmática que legitima el ejercicio de la potestad sancionadora; interpretativa, al guiar la hermenéutica de las normas sancionadoras en situaciones de ambigüedad normativa; e integradora, al operar como criterio supletorio ante la existencia de vacíos normativos que impidan una adecuada resolución del caso concreto.

Por otro lado, conviene advertir que según Monzón (2015) la Ley General de Inspección del Trabajo y su Reglamento establecen la potestad sancionadora con un enfoque correctivo, lo que permite que el sistema de inspección laboral disponga de los mecanismos necesarios para asegurar que los empleadores cumplan efectivamente con sus obligaciones sociolaborales. Este marco sancionador otorga a la inspección del trabajo facultades coercitivas y define claramente las conductas consideradas infracciones administrativas, a las que se asignan sanciones previamente determinadas por la ley. Al imponer estas sanciones, es fundamental respetar estrictamente el principio de razonabilidad, evitando decisiones que sean arbitrarias o desproporcionadas (p.680).

Conforme a ello, el artículo 52 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo establece que, además de los principios contenidos en el artículo 44 de la Ley N° 28806, resultan plenamente aplicables los principios reguladores de la potestad sancionadora contenidos en el artículo 230 de la Ley N° 27444. Esta remisión normativa garantiza una lectura sistémica e integradora del ordenamiento administrativo sancionador.

3.4. CARACTERISTICAS

Siguiendo a Águila (2011) las características de la potestad sancionadora son las que se detallan a continuación:

a) El único objetivo es el ejercicio de la pretensión sancionadora

El procedimiento sancionador tiene como finalidad exclusiva determinar si un administrado ha infringido el ordenamiento jurídico y, en caso afirmativo, imponerle una sanción. A diferencia de otros procedimientos administrativos orientados a la autorización, concesión o regulación de actividades, aquí el propósito central es la aplicación de una consecuencia jurídica punitiva por parte de la administración.

b) Es parte de una imputación directa que es sujeto de una comprobación

Desde el inicio del procedimiento, la autoridad plantea una acusación concreta basada en la supuesta comisión de una infracción. Esta imputación no es una afirmación definitiva, sino que debe ser objeto de verificación mediante pruebas que permitan confirmar o descartar la conducta infractora atribuida al administrado.

c) La razón del procedimiento sancionador es la tutela de los intereses protegidos mediante el restablecimiento de la legalidad previamente vulnerada

El fundamento del procedimiento no es solo sancionar por castigar, sino restaurar el orden jurídico afectado. La administración actúa para corregir la infracción y preservar los bienes jurídicos protegidos por las normas (como el medio ambiente, la salud pública, la seguridad, etc.), reafirmando así la autoridad de la ley.

d) Se asegura el derecho a la defensa del interesado al impedir la conservación de pruebas emitidas unilateralmente por la Administración

El procedimiento garantiza que las pruebas utilizadas para fundamentar la imputación no provengan exclusivamente de la administración sin control o contradicción. Esto significa que el interesado debe tener la oportunidad de participar en la obtención y discusión de las pruebas, evitando así que se utilicen elementos probatorios generados de manera arbitraria o sin su conocimiento.

e) No pueden darse comprobaciones sin la participación activa del interesado

En concordancia con el principio del debido procedimiento, las actuaciones probatorias dentro del proceso sancionador deben desarrollarse con la intervención del presunto infractor. La administración no puede construir un expediente probatorio de manera unilateral, ya que ello afectaría gravemente el derecho a la defensa y a la contradicción.

f) Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a las entidades en sus procedimientos sancionadores

Cuando existe una sentencia judicial definitiva que ha determinado ciertos hechos como verificados, las entidades administrativas no pueden ignorarlos ni contradecirlos. Estos hechos probados tienen fuerza vinculante, lo que refuerza la seguridad jurídica y evita que las

autoridades administrativas reabran el debate sobre cuestiones ya resueltas por el Poder Judicial.

A lo largo de todo lo expuesto, se considera entonces que cada una de estas características refleja la necesidad de compatibilizar el ejercicio del poder con los principios del debido procedimiento, la presunción de inocencia, la contradicción, la legalidad y la proporcionalidad. Al reconocer el derecho a la defensa, la participación activa del presunto infractor y la vinculación con los hechos ya probados por el Poder Judicial, se reafirma el valor de la justicia administrativa como una extensión del Estado constitucional de derecho.

En este contexto, el procedimiento sancionador no debe ser visto como un trámite punitivo más, sino como una garantía institucional que evita la arbitrariedad y asegura que el poder sancionador de la administración se ejerza con responsabilidad y transparencia.

3.5. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ANTE LA SUNAFIL

Para este acápite debemos partir considerando que, con la ratificación del Convenio N° 81 de la OIT relativo a la inspección del trabajo, el Estado asume el compromiso de crear e implementar un sistema nacional de inspección del trabajo. Esta obligación internacional se traduce, en el plano interno, en la Ley General de Inspección del Trabajo y su Reglamento, las cuales establecen las directrices esenciales que regulan la organización y funcionamiento de los diversos elementos que integran dicho sistema (Huamán y Egúsquiza, 2016, p.19).

De acuerdo a Mendizábal (2019) la Inspección del Trabajo, entidad encargada de supervisar el cumplimiento de los derechos laborales mediante acciones de control, sanción, prevención, orientación e información, ofrece a los trabajadores un mecanismo generalmente más rápido y accesible que la vía judicial. Su origen se vincula a la función protectora del Estado frente al empleador y a la diferenciación entre la función jurisdiccional y la función administrativa de vigilancia y sanción del derecho del trabajo. Con el tiempo, esta autoridad pasó de estar regulada por normas internas básicas a ser reconocida en instrumentos internacionales vinculantes (convenios, protocolos y recomendaciones), ampliando progresivamente sus competencias (p.347-348).

Para esta autora, la labor de la OIT ha sido clave para difundir y fortalecer la inspección laboral a nivel mundial, demostrando que, pese a la evolución del trabajo y a los cambios

económicos y tecnológicos, la desigualdad estructural entre empleadores y trabajadores hace que el control del cumplimiento de las normas siga siendo indispensable.

Desde esta perspectiva, el Estado Peruano a través del servicio de inspección del trabajo tiene la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de las normas legales y convenios relacionados con el ámbito laboral y la seguridad y salud en el trabajo. Para este fin, además de realizar acciones preventivas y de orientación, la SUNAFIL aplica un procedimiento de fiscalización y sanción dirigido a los infractores del ordenamiento sociolaboral.

En efecto, durante la fiscalización, se detecta el incumplimiento de dichas normas o convenios, se configura una infracción administrativa que puede dar lugar a una multa económica, de acuerdo con el derecho administrativo. Del mismo modo, también se considera infracción sancionable cualquier acción u omisión que impida, retrase o entorpezca el trabajo de la inspección laboral.

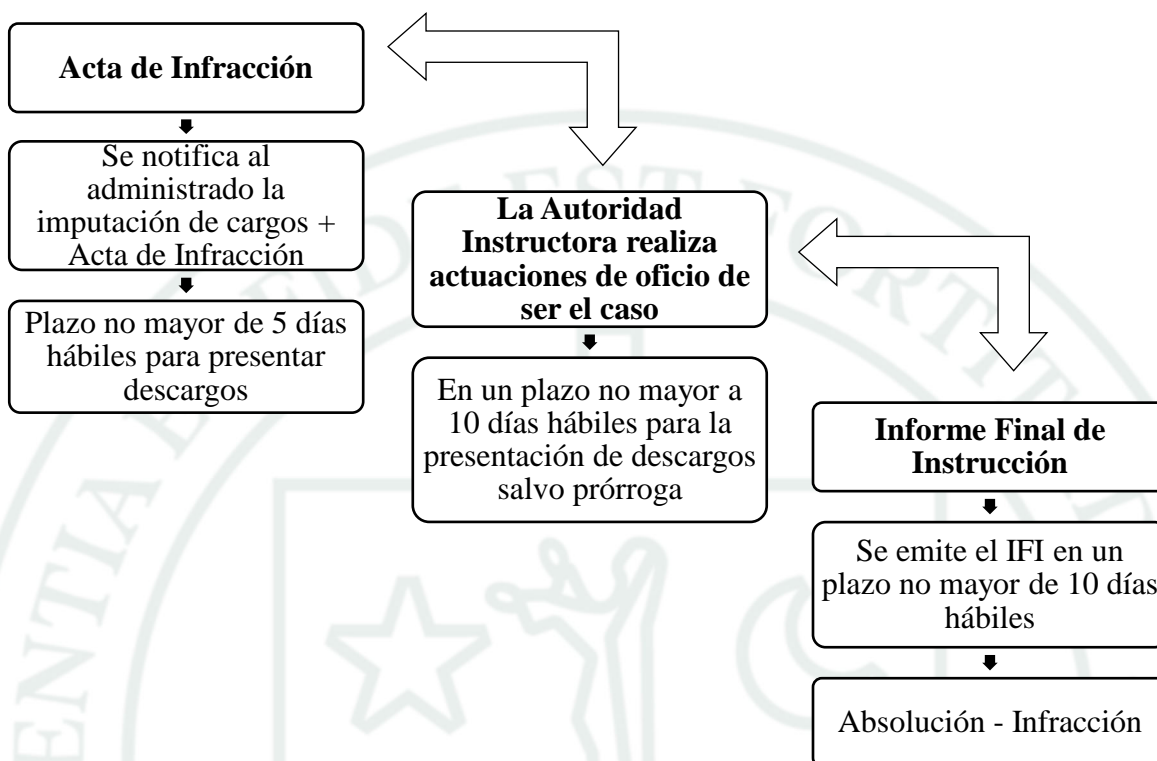
En ambos supuestos, las infracciones deben ser registradas en el acta de infracción e imputación de cargos, como base para proponer la sanción correspondiente e iniciar el procedimiento sancionador. Estas infracciones están detalladamente descritas en un catálogo incorporado en el Reglamento de la Ley de Inspección del Trabajo, lo cual permite que los inspectores de trabajo puedan identificarlas con facilidad, además de servir como referencia para empleadores y trabajadores.

Visto de esta forma, el procedimiento sancionador se inicia de oficio a mérito del acta de infracción por vulneración del ordenamiento jurídico sociolaboral o de seguridad y salud en el trabajo. Este se compone de dos fases, una instructora y otra sancionadora.

A continuación, se expone de manera ilustrativa el proceso de la fase instructora:

Figura 7

Fase instructora



Nota. Decreto Supremo N° 019-2006-TR. Elaboración propia.

Del gráfico expuesto se verifica que la fase instructora es una etapa preliminar al inicio del procedimiento sancionador, en la cual la Subintendencia de Fiscalización e Instrucción como autoridad encargada, tiene la responsabilidad de analizar el contenido del acta de infracción elaborada por el inspector de trabajo producto de las actuaciones inspectivas. Como resultado de esta evaluación, la autoridad instructora debe emitir y notificar la imputación de cargos al presunto infractor, adjuntando el acta de infracción.

Este documento debe contener de manera clara: los hechos atribuidos, la tipificación de las posibles infracciones, la sanción que podría aplicarse, la autoridad competente para imponerla, así como la base legal que le otorga dicha competencia. Además, se debe notificar a los trabajadores involucrados y a las organizaciones sindicales de ser el caso.

Una vez notificada la imputación de cargos, el sujeto inspeccionado cuenta con un plazo de cinco (5) días hábiles para presentar por escrito sus descargos, que deberán ser entregados ante la misma autoridad instructora. Durante esta etapa, y como parte de su actuación de oficio,

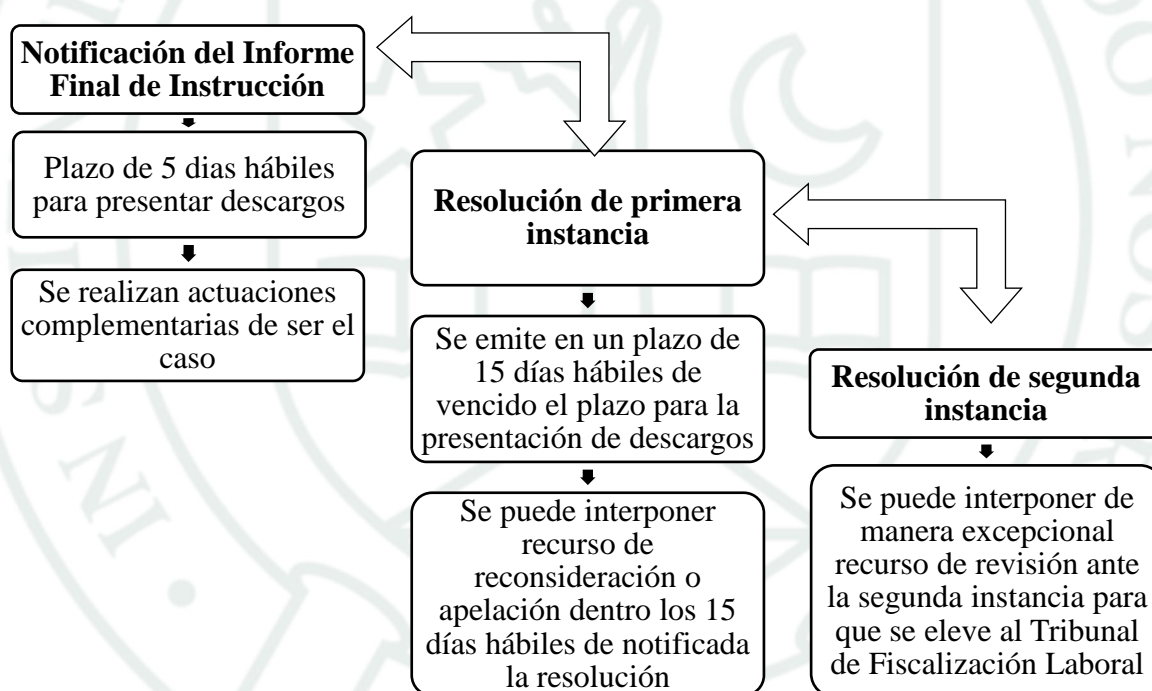
la autoridad instructora estará facultada para realizar diligencias adicionales que le permitan recolectar información o evidencias necesarias para una evaluación completa de los hechos.

Finalmente, la autoridad instructora debe emitir un informe final en un plazo máximo de diez (10) días hábiles desde el vencimiento del plazo de descargos. Este informe debe contener un análisis que determine si existe o no infracción, señalar las conductas probadas, identificar la norma que fundamenta la sanción y, de ser el caso, proponer la sanción correspondiente.

Siguiendo con el proceso sancionador que realiza la SUNAFIL, a continuación, se presenta de forma ilustrativa la fase sancionadora:

Figura 8

Fase sancionadora



Nota. Decreto Supremo N° 019-2006-TR. Elaboración propia

Una vez emitido el informe final de instrucción es puesto en conocimiento de la autoridad sancionadora (Subintendencia de Sanción) en forma inmediata dentro del segundo día hábil de haberse emitido para que se prosiga su trámite dentro de la etapa sancionadora.

En esta fase, la Subintendencia de Sanción es la encargada de notificar el informe final de instrucción al sujeto inspeccionado, el cual una vez notificado tiene un plazo de cinco (5)

días hábiles para presentar los descargos que estime conveniente. En esta etapa el órgano resolutor tiene la facultad de realizar actuaciones complementarias de ser necesario.

Seguidamente, con o sin la formulación de descargos, la autoridad sancionadora dicta la resolución de primera instancia en un plazo de quince (15) días hábiles de vencido el plazo para la presentación de descargos, disponiendo la sanción o la decisión de archivar el procedimiento. En caso de resolver sancionar al sujeto inspeccionado, la resolución debe contener los antecedentes realizados por el inspector de trabajo en las actuaciones inspectivas, los hechos materia de pronunciamiento de la autoridad instructora, la calificación de infracciones leves, graves o muy graves y su graduación correspondiente.

Emitida la resolución de primera instancia, será notificada al sujeto inspeccionado, el cual tendrá la posibilidad de presentar medio impugnatorio, ya sea un recurso de reconsideración o apelación, este último cuya interposición suspende los efectos del acto impugnado y cuya resolución expedida por la Intendencia Regional pone fin a la instancia administrativa en caso de infracciones graves. Solo de manera excepcional, se habilita el recurso de revisión ante el Tribunal de Fiscalización Laboral.

Cabe señalar que el plazo máximo para resolver el procedimiento sancionador es de nueve (9) meses calendarios contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos al administrado.

3.5.1. AUTORIDADES DEL PROCEDIMIENTO

3.5.1.1. SUBINTENDENCIA DE FISCALIZACIÓN E INSTRUCCIÓN

De acuerdo a Toyama y Rodríguez (2014) la Subintendencia de Fiscalización Instrucción es la unidad orgánica responsable de la programación, coordinación y ejecución de las actuaciones inspectivas, dentro del marco de sus atribuciones.

Entre sus principales funciones se encuentran:

- a) Ejecutar el Plan Nacional Anual de Inspección del Trabajo, conforme al ámbito territorial y material que le corresponde.
- b) Planificar, dirigir y supervisar las acciones inspectivas, con el objetivo de asegurar la observancia de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.

- c) Elaborar directivas, procedimientos y mecanismos operativos orientados al cumplimiento de sus competencias; evaluar y calificar las denuncias formuladas por presuntos incumplimientos en materia de legislación sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.
- d) Emitir las correspondientes órdenes de inspección, asignando a los inspectores o equipos de inspección que intervendrán en cada caso.
- e) Reunir, sistematizar y elaborar información solicitada por otros órganos de la SUNAFIL, en cuanto se vincule a sus competencias específicas.
- f) Disponer la conformación de equipos de inspección especializados, según áreas funcionales, materiales o sectores económicos, conforme a los requerimientos técnicos y operativos de la Intendencia.

3.5.1.2. SUBINTENDENCIA DE SANCIÓN

Siguiendo ese criterio, los autores antes señalados refieren que dentro del procedimiento administrativo sancionador en materia inspectiva laboral, se observa que el protagonismo funcional recae en el Subintendente de Sanción.

La Subintendencia de Sanción tiene a su cargo la primera instancia dentro del procedimiento administrativo sancionador, siendo responsable de iniciar y conducir dicho proceso. Asimismo, le corresponde remitir los recursos de apelación interpuestos contra sus resoluciones a la Intendencia Regional, cumpliendo con el trámite correspondiente. Además de estas funciones, también puede emitir resoluciones y otros actos administrativos, siempre dentro del marco de sus competencias legales (Vargas et al., 2022, p. 147)

Dentro de este contexto, entre sus funciones principales se encuentran:

- a) Dar inicio y dirigir el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador.
- b) Elevar los recursos de apelación presentados contra las resoluciones emitidas en primera instancia, para su conocimiento y resolución por parte de la Intendencia Regional.
- c) Remitir las resoluciones firmes, ya sean consentidas o confirmadas, para su correspondiente ejecución o trámite posterior.

- d) Recopilar, procesar y remitir información que sea requerida por otros órganos de la SUNAFIL, en el marco de sus competencias funcionales.
- e) Desarrollar todas aquellas funciones adicionales que le sean asignadas por la Intendencia Regional, dentro de su ámbito de actuación.

3.5.1.3. INTENDENCIA REGIONAL

Las Intendencias Regionales constituyen órganos desconcentrados de la SUNAFIL, encargados de dirigir, coordinar y supervisar, dentro de su respectivo ámbito territorial, la programación, ejecución y evaluación de las actuaciones inspectivas en materia de fiscalización, orientación y asistencia técnica. Asimismo, les corresponde la supervisión de los procedimientos administrativos sancionadores que se desarrollen en su jurisdicción.

Estas unidades también tienen a su cargo la gestión operativa y administrativa vinculada a los distintos sistemas administrativos internos, en coordinación con los órganos responsables de la administración interna de la SUNAFIL, con el objetivo de garantizar el funcionamiento eficiente de la respectiva Intendencia Regional.

En el marco del procedimiento administrativo sancionador, los Intendentes Regionales actúan como autoridad de segunda instancia, resolviendo tanto los recursos de apelación interpuestos contra resoluciones de primera instancia, como los recursos de queja derivados de la denegatoria del derecho a apelar. Jerárquicamente, las Intendencias Regionales se encuentran subordinadas al despacho del Superintendente Nacional de Fiscalización Laboral.

Adicionalmente, esta instancia también debe remitir los recursos de revisión al Tribunal de Fiscalización Laboral, permitiendo así el acceso a una tercera instancia en el proceso.

3.5.1.4. TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

El procedimiento inspectivo sancionador en materia laboral puede concluir con una resolución emitida por la Intendencia, especialmente en aquellos casos en los que las infracciones sean calificadas como leves o graves. Solo en los casos de infracciones muy graves de carácter sustantivo, y siempre que se interponga un recurso impugnatorio, el procedimiento podrá llegar hasta el Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL) para su resolución en última instancia (Zuta, 2024, p.478-479).

El TFL constituye el máximo órgano resolutorio de la SUNAFIL y tiene la responsabilidad de decidir, de manera definitiva, los casos que han sido elevados desde las distintas intendencias del país, siempre que se cumplan los requisitos establecidos. En aquellas situaciones en las que no exista una norma específica que regule un caso determinado, el Tribunal está facultado para emitir precedentes administrativos en materia inspectiva, los cuales tienen fuerza normativa obligatoria.

En ese sentido, el Tribunal de Fiscalización Laboral cumple un rol clave en la armonización de criterios jurídicos a nivel nacional, y actúa con total independencia técnica al momento de emitir sus decisiones, asegurando la coherencia y uniformidad en la interpretación de las normas laborales dentro del sistema inspectivo peruano.

3.5.2. PARTES DEL PROCEDIMIENTO

a) Sujeto inspeccionado

Según Toyama (2014) este procedimiento inspectivo es de carácter bilateral, ya que solo intervienen formalmente el Estado y el empleador. Por ello, únicamente el empleador tiene la facultad de impugnar las resoluciones administrativas o acudir a la vía judicial. En cambio, los trabajadores y organizaciones sindicales pueden intervenir como terceros, pero no se les reconoce la calidad de parte dentro del procedimiento (p.546).

Como expresa De Lama (2021) en el ámbito de la inspección del trabajo, la relación jurídica se establece principalmente entre la Administración Pública y el empleador sometido a fiscalización. Aunque el denunciante generalmente un trabajador o sindicato afectado tiene la condición de persona con interés legítimo, no forma parte directa del procedimiento (p.584).

Es de apreciarse entonces que son susceptibles de ser inspeccionados todos aquellos empleadores que tengan al menos un trabajador bajo relación de dependencia, ya que ello implica obligaciones laborales y de seguridad social a su cargo. Para efectos de la fiscalización, no resulta relevante si el empleador tiene o no fines de lucro, si es una persona natural o jurídica, si está formalizado o no, o si pertenece al sector público o privado. Basta con que cuente con trabajadores sujetos al Régimen Laboral de la Actividad Privada regulado por el Decreto Legislativo N° 728. Por lo tanto, pueden ser fiscalizados desde empresas grandes o pequeñas, asociaciones, cooperativas, centros educativos, municipalidades, hasta ministerios, siempre

que existan vínculos laborales que justifiquen la intervención inspectiva de la autoridad (Toyama y Eguiguren, 2018, p.6).

En suma, es de apreciarse que el procedimiento administrativo sancionador al ser de naturaleza bilateral tal como lo destacan Toyama y De Lama refleja una lógica jurídica centrada en la relación entre la Administración Pública y el empleador. Esta estructura evidencia una limitación significativa respecto a la participación de los trabajadores y organizaciones sindicales, quienes, si bien pueden intervenir como terceros con interés legítimo, no cuentan con la categoría de parte formal dentro del procedimiento.

Este diseño procesal, aunque permite al Estado ejercer un rol activo en la fiscalización y sanción de incumplimientos laborales, genera una asimetría en la protección de derechos, especialmente en contextos donde los trabajadores son el sector más vulnerable. Limitar su participación a un rol periférico en el procedimiento puede restringir el alcance del principio de tutela efectiva de derechos, afectando la transparencia y el control social sobre los procesos de fiscalización.

Asimismo, el hecho de que cualquier empleador sin importar su forma jurídica, finalidad económica o nivel de formalidad pueda ser objeto de inspección siempre que mantenga relaciones laborales dependientes, evidencia un avance en la universalización del control estatal en materia sociolaboral. Este principio garantiza que la autoridad inspectiva actúe con equidad, alcanzando tanto al sector público como privado, y a todos aquellos que generen vínculos laborales.

En suma, si bien el procedimiento bilateral cumple con el objetivo de proteger el interés público frente a eventuales infracciones, es necesario reflexionar sobre la posibilidad de fortalecer la participación de los trabajadores, al menos en aquellos casos donde sus derechos se ven directamente comprometidos. La legitimidad del sistema de inspección no solo se construye desde el cumplimiento normativo, sino también desde la inclusión y reconocimiento efectivo de quienes son, en muchos casos, las principales víctimas del incumplimiento laboral.

b) Autoridad administrativa de trabajo

El proceso de inspección laboral puede comenzar a partir de una denuncia presentada por un trabajador; sin embargo, este no asume un rol principal dentro del procedimiento. La función protagónica recae en la SUNAFIL, que dirige e interviene en la inspección con el

propósito de garantizar que se respeten las normas sociolaborales en beneficio de los trabajadores (Vargas et al., 2022, p. 49).

Para De Lama (2021) sin lugar a dudas, la inspección del trabajo constituye una herramienta fundamental mediante la cual la Administración Pública puede detectar el incumplimiento de las normas sociolaborales, con el propósito inicial de corregir dichas infracciones. En caso de que esta solución no se logre o no sea viable, se procede a aplicar una sanción. Esta función le otorga a la inspección un rol destacado dentro de la organización y atribuciones de la Administración del Trabajo (p. 580).

Hasta aquí en líneas generales es la SUNAFIL quien ejerce el papel central, al conducir las actuaciones inspectivas con el fin de asegurar el cumplimiento del marco legal sociolaboral. Como señala De Lama la inspección tiene una finalidad correctiva antes que sancionadora, y esta prioridad refuerza su función preventiva dentro de la Administración del Trabajo. Sin embargo, su efectividad depende no solo de la actuación de SUNAFIL como entidad fiscalizadora, sino también de la capacidad de respuesta frente a la participación ciudadana, especialmente de los trabajadores para asegurar una protección real y efectiva de sus derechos fundamentales en el ámbito del trabajo.

3.6. SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

3.6.1. CONCEPTOS

Con base en Morón (2021) cuando en el curso de un procedimiento administrativo surge una disputa entre dos administrados respecto a una relación de derecho privado que debe ser previamente esclarecida para poder continuar con el proceso, la Administración está obligada a abstenerse de conocer el caso, suspender su trámite y remitir el conflicto al Poder Judicial, quien será el encargado de emitir un pronunciamiento sobre el fondo del litigio. Asimismo, si lo considera necesario, la autoridad administrativa puede solicitar información al órgano judicial con el objetivo de verificar si se cumplen las condiciones que justifiquen su inhibición. Una vez que el conflicto haya sido resuelto por la vía judicial, la Administración retoma el procedimiento, actuando conforme a la irrevisibilidad, lo que implica que no podrá cuestionar o modificar lo resuelto por el Poder Judicial dentro del ámbito administrativo (p.591-592).

Otro aspecto que se debe abordar es lo señalado por Huamán (2014) que sostiene que la suspensión del procedimiento administrativo por parte de la Administración Pública, en los

supuestos en que exista un proceso judicial pendiente sobre la misma controversia, se configura como una medida adecuada para preservar la coherencia del sistema jurídico. Esta actuación, fundada en la subordinación funcional de la Administración al Poder Judicial, permite evitar decisiones contradictorias entre la vía administrativa y la judicial (p.666).

En tal sentido, la suspensión no solo garantiza el principio de legalidad, sino que asegura el respeto al principio de seguridad jurídica, entendido como pilar estructural del ordenamiento jurídico, cuyo efectivo cumplimiento exige que las resoluciones administrativas no contradigan pronunciamientos judiciales firmes.

Por su parte, Lara (2021) sostiene que es posible que, durante el desarrollo de un procedimiento administrativo, se haya iniciado en paralelo un proceso judicial vinculado a los mismos hechos o pretensiones. En tales casos, la existencia de una conexión directa e ineludible entre ambas materias impone a la autoridad administrativa el deber de inhibirse o suspender el trámite del procedimiento, a fin de salvaguardar el principio de seguridad jurídica. Esta medida también responde al respeto debido a la supremacía de las decisiones del Poder Judicial, cuyas resoluciones deben prevalecer y ser observadas por los órganos administrativos, evitando así contradicciones normativas y decisiones incompatibles (p.206).

De acuerdo a esta interpretación, la suspensión del procedimiento administrativo constituye una manifestación del respeto al principio de seguridad jurídica y a la supremacía del orden jurisdiccional frente a la actuación administrativa cuando existe una controversia de derecho privado que debe ser previamente resuelta por el Poder Judicial. Como señala Morón, en tales supuestos, la Administración está legalmente obligada a abstenerse de continuar con el procedimiento, remitir el caso al órgano judicial competente y suspender el trámite hasta que exista una decisión firme. Este mandato asegura que la actuación administrativa no se construya sobre hechos o relaciones jurídicas inciertas, evitando así decisiones inválidas o vulneradoras de derechos.

Asimismo, Huamán refuerza esta idea al afirmar que de no actuarse de este modo, se pondría en riesgo la coherencia interna del sistema jurídico, lo cual atentaría contra el principio de legalidad que rige toda actuación pública.

De igual forma, Lara advierte que ante una conexión directa entre los hechos en sede administrativa y los discutidos judicialmente, la Administración debe inhibirse de continuar con el procedimiento por respeto al carácter vinculante de las resoluciones judiciales, lo que

impide que la autoridad administrativa cuestione o contradiga lo ya resuelto por el Poder Judicial. Este principio de irrevisibilidad asegura que la resolución judicial tenga efectos plenos y definitivos dentro del procedimiento administrativo.

En conclusión, la suspensión del procedimiento administrativo frente a un proceso judicial pendiente no solo representa un acto de prudencia institucional, sino que constituye una exigencia jurídica para garantizar el respeto a los derechos fundamentales, la unidad del ordenamiento jurídico y el correcto funcionamiento del Estado de Derecho.

3.6.2. PRESUPUESTOS

Conforme a la normativa vigente, para que la Administración Pública incluida la SUNAFIL pueda inhibirse del conocimiento de un procedimiento administrativo, deben cumplirse ciertos requisitos indispensables.

Dentro de este marco, el artículo 13 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, dispone que, cuando en el desarrollo de un procedimiento administrativo surja una controversia de naturaleza contenciosa que requiera de un pronunciamiento judicial previo, indispensable para resolver el asunto sometido a la administración pública, el procedimiento debe ser suspendido por la autoridad competente hasta que el Poder Judicial determine el derecho aplicable al litigio.

En caso la autoridad administrativa se niegue a ordenar la suspensión, los interesados tienen la posibilidad de interponer la demanda correspondiente ante el Poder Judicial. Si de la actuación de la administración resulta un conflicto de competencias, este será resuelto conforme a las reglas procesales previstas para la determinación de competencia en cada caso concreto.

Por su parte, el artículo 75 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General regula el conflicto con la función jurisdiccional. Siendo que en su artículo 75 inciso 1 señala que, en el marco de un procedimiento administrativo, si la autoridad advierte que de manera paralela se viene sustanciando en sede judicial una controversia entre particulares respecto de relaciones de derecho privado, cuyo esclarecimiento resulta necesario para poder emitir una decisión administrativa válida, deberá solicitar al órgano jurisdiccional información sobre el estado de las actuaciones procesales.

Asimismo, señala en su artículo 75 inciso 2 que, una vez recibida la comunicación correspondiente, y siempre que se constate una coincidencia estricta en cuanto a los sujetos involucrados, los hechos discutidos y los fundamentos alegados, la autoridad administrativa con competencia resolutoria tiene la facultad de declararse inhibida hasta que el órgano jurisdiccional emita sentencia sobre la controversia. Dicha resolución inhibitoria debe ser elevada en consulta al superior jerárquico, si lo hubiere, incluso sin mediar recurso de apelación. En caso de confirmarse, la decisión se comunica al Procurador Público competente, a fin de que, si lo considera conveniente y en resguardo de los intereses del Estado, pueda apersonarse al proceso judicial.

Teniendo en consideración lo expuesto corresponde analizar los presupuestos que permiten comprender la importancia de delimitar el ámbito de competencia administrativa y judicial, garantizando seguridad jurídica y respeto a los derechos de los administrados.

Según Morón (2021) los presupuestos que se deben tener en cuenta son los siguientes:

a) Una cuestión contenciosa suscitada entre dos particulares dentro de un procedimiento administrativo

Es necesario que la controversia se origine dentro del desarrollo mismo del procedimiento administrativo, no antes ni después. Además, debe existir simultáneamente un proceso judicial en curso que esté directamente relacionado con los hechos materia del procedimiento administrativo. Si no hay proceso judicial iniciado o si la Administración pretende eludir su competencia derivando innecesariamente el caso al Poder Judicial, la inhibición no será válida.

Este presupuesto protege la eficiencia y finalidad del procedimiento administrativo, evitando que SUNAFIL se inhiba innecesariamente y asegurando que solo se aparte cuando realmente exista una controversia judicial activa y relevante.

b) Que la cuestión contenciosa verse sobre relaciones de Derecho Privado

El contenido del litigio debe referirse a relaciones jurídicas propias del derecho privado, las cuales son ajenas al ámbito del derecho público y, por ende, fuera del alcance de las decisiones administrativas. La Administración no puede ni debe intervenir en conflictos civiles,

aun cuando estos surjan dentro de expedientes administrativos relacionados con el reconocimiento de un derecho público.

Este límite resguarda la autonomía de la jurisdicción civil y evita que la administración invada esferas que le son ajenas, previniendo decisiones arbitrarias o carentes de fundamento legal en materia privada.

c) Necesidad objetiva de obtener un pronunciamiento judicial previo para poder resolver el asunto planteado ante la Administración

No basta con que exista un vínculo temático entre los procedimientos judicial y administrativo. Debe haber una interdependencia directa entre ambos, de tal forma que lo que se resuelva en la vía judicial sirva como presupuesto de hecho indispensable para resolver válidamente en sede administrativa.

Este presupuesto garantiza que SUNAFIL no paralice procedimientos por litigios irrelevantes, sino únicamente cuando el resultado judicial es indispensable para resolver el fondo del asunto administrativo.

d) Identidad de sujetos, hechos y fundamentos

Con en base en Sara (2024) para que proceda la suspensión del procedimiento administrativo sancionador, debe verificarse la triple identidad. En primer lugar, la identidad de sujetos, esto es, que las mismas partes intervengan tanto en el procedimiento administrativo como en el proceso judicial. En segundo término, la identidad de hechos, que, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional (Exp. N.º 01887-2010-PH/TC) exige la coincidencia estricta de la conducta material que origina ambos procesos, con independencia de su calificación jurídica. Finalmente, la identidad de fundamentos, referida a que ambos procedimientos se sustenten en las mismas razones jurídicas y normativas. La verificación de estos elementos corresponde a la propia administración (p. 18).

Bajo esta interpretación, es necesario que haya una plena identidad entre las partes involucradas, los hechos discutidos y los fundamentos jurídicos de las pretensiones planteadas tanto en la vía judicial como en la administrativa para que se configure la inhibición y suspensión.

En el contexto de la fiscalización y procedimiento sancionador ante SUNAFIL, estos presupuestos adquieren especial relevancia en tanto que es común que durante una inspección laboral surjan disputas entre empleador y trabajadores. En este marco, la aplicación del principio de seguridad jurídica al Poder Judicial se refuerza como pilar del debido proceso en sede administrativa, debiendo SUNAFIL, como órgano de la Administración Pública actuar con cautela y respeto por las competencias judiciales.

Al respecto, conviene advertir las diferencias que recaen en ambos ámbitos a propósito del presupuesto de la triple identidad:

Tabla 4

Diferencias entre los ámbitos de actuación administrativa y judicial

	PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE SUNAFIL	PROCESO JUDICIAL
Objeto o fundamento	Determinar la responsabilidad administrativa del empleador.	Determinar si corresponde amparar el derecho reclamado por la parte demandante.
Partes procesales	Sujeto inspeccionado – autoridad administrativa de trabajo (SUNAFIL).	Trabajador – empleador.
Consecuencias	Puede imponerse sanciones al sujeto inspeccionado por la comisión de la infracción calificada como leve, grave o muy grave.	Puede tener efectos declarativos o constitutivos a fin de exigir al demandado el cumplimiento de ciertas obligaciones tales como la reposición del trabajador, pago de indemnización por despido arbitrario, etc.

Nota. “¿La interposición de un proceso judicial suspende las actuaciones de la Sunafil?”, por Lara, 2021.

En primer lugar, respecto del objeto o fundamento, el procedimiento sancionador de SUNAFIL tiene como finalidad determinar la responsabilidad administrativa del empleador por el incumplimiento de normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo. Su enfoque es esencialmente punitivo y preventivo, orientado a garantizar la observancia del ordenamiento jurídico laboral. Por su parte, el proceso judicial persigue determinar si corresponde tutelar un derecho subjetivo vulnerado, mediante el otorgamiento de amparo

jurisdiccional a la parte demandante, lo que responde a una lógica de protección de derechos fundamentales y patrimoniales.

En segundo lugar, en cuanto a las partes procesales, en el procedimiento sancionador intervienen un sujeto inspeccionado y una autoridad administrativa (SUNAFIL), lo que confirma su carácter vertical. Por el contrario, el proceso judicial se estructura sobre la base de una relación horizontal entre partes (trabajador y empleador) ante un órgano jurisdiccional imparcial, en el marco del derecho al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva.

Finalmente, las consecuencias jurídicas derivadas de cada vía son sustancialmente distintas. En el ámbito administrativo, la consecuencia es la imposición de sanciones administrativas (multas), clasificadas según la gravedad de la infracción, sin que ello implique, en principio una declaración constitutiva de derechos individuales. En cambio, el proceso judicial puede generar efectos constitutivos o declarativos, capaces de modificar situaciones jurídicas sustantivas.

En conjunto, estas diferencias ponen de relieve que el procedimiento sancionador de SUNAFIL no sustituye ni puede equipararse al proceso judicial, ya que ambos responden a finalidades distintas y producen efectos jurídicos diferenciados.

3.6.3. COMPETENCIA

Inicialmente, la SUNAFIL abordó el tema de la coexistencia entre procedimientos judiciales y actuaciones inspectivas mediante la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 039-2016-SUNAFIL. Esta norma establecía que el solo inicio de un proceso judicial no justificaba que los inspectores se inhibieran de continuar con sus labores, salvo que existiera un mandato judicial expreso en ese sentido. En otras palabras, la fiscalización debía proseguir aun si los mismos hechos eran materia de litigio en sede judicial, priorizando así la eficacia del sistema de inspección.

No obstante, este enfoque fue modificado con la derogación de la directiva en 2020, mediante Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL. En la nueva normativa vigente, se señala que si el inspector de trabajo toma conocimiento de que se está desarrollando un proceso judicial en el que se ventilan los mismos hechos, sujetos y fundamentos jurídicos que los abordados en la inspección, deberá dar por concluida la actuación inspectiva y proceder con el archivo o cierre de la orden de inspección correspondiente.

En relación con el marco normativo vigente de la inspección del trabajo, se reconoce que su fundamento actual responde al objetivo de evitar contradicciones o duplicidad de pronunciamientos entre la vía administrativa y la judicial. Esta finalidad refleja una legítima preocupación del Estado por armonizar las distintas vías de solución de controversias disponibles para los ciudadanos en el ámbito del Derecho del Trabajo.

Sin embargo, esta finalidad también puede entrar en conflicto con el derecho legítimo del denunciante a obtener o fortalecer medios probatorios, particularmente cuando se encuentra involucrado en un proceso judicial laboral. En otras palabras, al cerrarse la vía administrativa debido a la existencia de un proceso judicial en curso, se puede impedir que el denunciante obtenga pruebas esenciales para sustentar su pretensión ante el Poder Judicial.

Este conflicto se vuelve aún más crítico si consideramos a los trabajadores que han prestado servicios en condiciones de total informalidad laboral. En estos casos, el acceso a pruebas documentales y registros laborales es sumamente limitado o inexistente, por lo que la actuación inspectiva constituye la única fuente objetiva de prueba que puede validar sus afirmaciones en juicio. A partir de ello, la intervención de SUNAFIL no solo cumple una función sancionadora, sino también probatoria al documentar hechos, verificar condiciones laborales, entrevistar testigos y emitir actas que pueden ser fundamentales para el proceso judicial.

Incluso en los casos en que el trabajador ya ha reunido alguna prueba, la intervención inspectiva puede reforzar y complementar dicho acervo, a través de la detección de infracciones administrativas o la constatación de relaciones laborales ocultas. Suspender esta posibilidad debido a un proceso judicial pendiente puede dejar al denunciante en una situación de indefensión probatoria, debilitando su posición frente al empleador.

Ahora bien, en el marco del procedimiento administrativo sancionador seguido por la SUNAFIL, una cuestión relevante es determinar qué órgano es competente para disponer la suspensión del procedimiento cuando se presenta una controversia de derecho privado en sede judicial que tiene conexión directa con los hechos investigados. Esta situación debe analizarse a la luz del principio de subordinación funcional de la Administración Pública al Poder Judicial, conforme a lo establecido en el artículo 13 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Dicho artículo establece que las decisiones del Poder Judicial prevalecen sobre las de cualquier otro órgano del Estado, y que ninguna autoridad puede interferir en la administración de justicia ni dejar de cumplir lo que esta resuelva. En esa línea, se configura una obligación para los órganos administrativos de inhibirse o suspender sus procedimientos cuando se encuentren en curso procesos judiciales que versen sobre la misma controversia.

Desde el punto de vista orgánico funcional, y en el contexto del procedimiento sancionador de SUNAFIL, el órgano competente para adoptar esta decisión de suspensión es la Subintendencia de Sanción, ya que es esta la autoridad resolutora en primera instancia del procedimiento administrativo sancionador, conforme al reglamento de organización y funciones de la SUNAFIL y a su estructura operativa.

Dado que la Subintendencia de Sanción es la responsable de evaluar los hechos, emitir imputaciones, valorar descargos e imponer sanciones, le corresponde también valorar si existe una cuestión judicial pendiente cuya resolución sea condición previa o necesaria para poder emitir pronunciamiento administrativo sin violar el principio de legalidad ni la supremacía de las decisiones judiciales.

3.6.4. CAUSAS

a) Función jurisdiccional exclusiva

La potestad sancionadora administrativa encuentra su límite infranqueable en la necesidad de certeza jurídica previa sobre los elementos constitutivos de la infracción laboral, certeza que no puede construirse cuando existen controversias pendientes de resolución judicial. De este modo, la Administración no puede ejercer funciones materialmente jurisdiccionales ya que el artículo 139 inciso 1 de la Constitución Política del Perú reconoce el principio de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, la cual se encuentra reservada exclusivamente al Poder Judicial, siendo esta una de las causas que ameritan la suspensión del procedimiento administrativo sancionador.

En virtud de este principio, ninguna autoridad administrativa puede ejercer funciones jurisdiccionales ni emitir pronunciamientos que afecten el contenido esencial de una controversia judicial.

En un Estado de Derecho, el principio de unidad jurisdiccional supone la existencia de una estructura judicial única y la sujeción de todos los órganos jurisdiccionales a un mismo marco jurídico. La Constitución Política en ese sentido, exige que jueces y magistrados que integran dichos órganos se encuentren sometidos a un estatuto orgánico común, lo cual actúa como garantía de su independencia. Asimismo, la eficacia de la función jurisdiccional se manifiesta en el carácter definitivo y la autoridad exclusiva de las resoluciones judiciales, lo que da lugar a uno de los ejes fundamentales del derecho procesal: la cosa juzgada (Chocrón, 2005, p. 678-679).

Según lo expresado por el Tribunal Constitucional, solo el Poder Judicial detenta la función jurisdiccional del Estado, sin que ningún otro poder público pueda asumir o intervenir en su ejercicio. De este modo, corresponde exclusivamente al Poder Judicial la tutela jurisdiccional de las situaciones subjetivas, así como de los intereses y bienes jurídicamente protegidos. En consecuencia, no es posible crear jurisdicciones autónomas o independientes, ni permitir que otros órganos ejerzan funciones de juzgamiento sobre materias que le han sido atribuidas, ya sea por comisión, delegación o mediante órganos jurisdiccionales de excepción o comisiones especiales creadas con tal finalidad, cualquiera sea la denominación que se les otorgue (Fundamento jurídico 118 de la sentencia emitida el 16 de marzo de 2004, en el Exp. N.º 0017-2003-AI/TC).

Bajo estos argumentos, la SUNAFIL como órgano administrativo de fiscalización, no tiene competencia para calificar de manera definitiva la existencia o inexistencia de un vínculo laboral cuando este hecho se encuentra sujeta a discusión. Cualquier intento de hacerlo afectaría la competencia exclusiva del juez y vulneraría el principio de reserva jurisdiccional.

b) Necesidad de pronunciamiento judicial previo

Barbero, Fernández y Zhu (2020) señalan que los inspectores del trabajo por regla general no se encargan de declarar la existencia o inexistencia de una relación de trabajo, ya que esta función corresponde a los órganos jurisdiccionales. En lugar de limitarse a afirmar la existencia del vínculo, la función de la inspección del trabajo en la mayoría de las órdenes de inspección consiste en identificar y valorar la realidad efectiva que se presenta en el centro de labores, así como en recabar los elementos probatorios pertinentes. Para el adecuado cumplimiento de esta labor, los sistemas de inspección del trabajo deben contar con facultades normativas y con mecanismos correctivos idóneos que permitan intervenir sobre determinadas

situaciones. De ese modo, en la mayoría de los servicios de inspección del trabajo se emiten informes, requerimientos y actos administrativos orientados a promover el ajuste de la conducta del empleador a la normativa laboral vigente (p. 36).

Los estándares internacionales como el Convenio 81 sobre la inspección de trabajo y Convenio 129 sobre la inspección de trabajo (agricultura) de la OIT, regulan que la intervención de los inspectores debe asegurar el cumplimiento de la ley sin asumir funciones que correspondan a la jurisdicción. Esto implica que cuando se requieren decisiones sobre la validez de normas o derechos controvertidos, deben resolverse por autoridades judiciales. No obstante, la exigencia de un pronunciamiento judicial previo no quiere decir que debilita la inspección laboral, sino que por el contrario la legitima y la armoniza con el orden constitucional.

A tenor de lo anterior, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, en sus observaciones generales al Convenio 81 realizadas en 2008, señaló que la efectividad de las medidas obligatorias dispuestas por la inspección del trabajo se encuentra estrechamente condicionada por la forma en que las autoridades judiciales actúan respecto de los asuntos que les son sometidos, ya sea de manera directa o a partir de las recomendaciones formuladas por los inspectores del trabajo (Casale, 2012, p.44).

Desde esta perspectiva, donde suelen coexistir controversias sobre la existencia del vínculo laboral o la titularidad de derechos, la exigencia de un pronunciamiento judicial previo garantiza que la potestad sancionadora de la SUNAFIL se ejerza sobre bases objetivas y previamente definidas, respetando el debido proceso y los derechos de las partes involucradas, siendo esta otra de las causas para la suspensión del PAS.

c) Prejudicialidad administrativa

La doctrina reconoce la figura de la prejudicialidad administrativa, por ejemplo, Priori (2010) señala que el análisis de la prejudicialidad implica necesariamente el examen de pretensiones que presentan algún grado de conexidad. En términos más definidos, nos encontramos ante supuestos de conexidad causal, semicausal o de carácter mixto, donde las pretensiones comparten uno o ambos elementos estructurales. Sin embargo, dicha coincidencia no resulta suficiente para afirmar la existencia de prejudicialidad. Para ello, es indispensable que entre las pretensiones se configure una relación de subordinación lógica, en virtud de la

cual la decisión que debe adoptar el juez respecto de una pretensión constituya un presupuesto lógico imprescindible para el pronunciamiento sobre la otra (p.281-282).

En ese contexto, la prejudicialidad ocurre cuando el pronunciamiento en un procedimiento administrativo depende del resultado de un proceso judicial en trámite. En tales casos, se impone la suspensión del PAS hasta que exista decisión firme del órgano jurisdiccional.

Este criterio no está previsto expresamente en la LPAG, pero se deriva de los principios del debido procedimiento, razonabilidad y seguridad jurídica. Además, es coherente con lo dispuesto en el artículo 75 del TUO de la misma ley, que permite la suspensión del procedimiento administrativo por razones justificadas, entre ellas, la existencia de controversias jurídicas que imposibiliten un pronunciamiento válido de la administración.

3.6.5. CONSECUENCIAS

Cuando la SUNAFIL detecta que existe un proceso judicial laboral en trámite sobre los mismos hechos que son materia de análisis en el procedimiento administrativo sancionador (PAS), la autoridad administrativa puede disponer la suspensión, la cual conlleva a las consecuencias jurídicas relevantes que se detallan a continuación:

a) Paralización temporal del procedimiento administrativo

La primera consecuencia es la interrupción temporal de la potestad sancionadora de la SUNAFIL. La Administración se ve impedida de continuar con el trámite, de emitir resolución sobre los hechos imputados o de imponer una sanción hasta que el Poder Judicial resuelva el conflicto civil o laboral de fondo.

De acuerdo a Sara (2024) si bien la suspensión como tal no se encuentra comprendida en la LPAG, su sustento jurídico se halla en el artículo 64, el cual prevé que la administración puede detener provisionalmente sus actuaciones cuando constate que una cuestión vinculada se viene dilucidando en sede judicial. Para tal efecto, es imprescindible que el cómputo de plazos de la prescripción y la caducidad también se suspendan, lo cual obedece a la necesidad de preservar la coherencia del procedimiento, y que el administrado no obtenga consecuencias negativas por una paralización injustificada, ya sea por la prescripción indebida de la potestad sancionadora o por la afectación de sus derechos (p.21-22).

De acuerdo a esta interpretación, la paralización del cómputo de plazos evita que la suspensión se convierta objeto de arbitrariedad. Desde el enfoque de protección del trabajador, la suspensión no debe interpretarse como una renuncia del Estado a su función sancionadora, sino como una medida razonable y excepcional que garantiza decisiones administrativas mejor fundamentadas, alineadas con el pronunciamiento judicial definitivo.

b) Se evita que la autoridad sancionadora incurra en avocamiento indebido

Para el Tribunal Constitucional la figura del avocamiento implica por su propia esencia que el juez se aparte del conocimiento de la causa y resolución de un caso concreto, sustituyéndolo por otra autoridad que asume la decisión del proceso con independencia de la naturaleza de esta (Fundamento jurídico 1 de la sentencia emitida el 12 de agosto de 2002, en el Exp. N.º 1091-2002-HC/TC).

De acuerdo a lo establecido en el artículo 139, inciso 2 de la Constitución Política que regula el principio constitucional de la prohibición de avocamiento indebido significa que la mera coexistencia de dos procesos que versen sobre un mismo objeto se encuentra constitucionalmente prohibida, ya sea que hayan sido promovidos de manera simultánea o en momentos distintos.

Ello se explica porque, si la autoridad administrativa continúa con el procedimiento y se pronuncia sobre materias que están siendo conocidas por el Poder Judicial, se produce una indebida interferencia en la función jurisdiccional, vulnerando el principio de unidad y exclusividad de la jurisdicción. En el ámbito laboral, esta situación es especialmente sensible, ya que muchos procedimientos sancionadores de SUNAFIL se sustentan en hechos o calificaciones jurídicas que también son objeto de debate en sede judicial.

c) Se evita contradicciones entre las decisiones que emite SUNAFIL y el Poder Judicial

Sara (2024) manifiesta que la suspensión adoptada de forma motivada y clara, previene decisiones incompatibles y salvaguarda principios de autonomía y legalidad, siendo que su aplicación logre la consolidación de un sistema administrativo más equitativo y armónico, reforzando la confianza en la actuación de la administración pública (p.25)

Queda claro pues, que la suspensión evita que existan decisiones contradictorias entre la administración y el Poder Judicial, en tanto que la coexistencia de vías de resolución de conflictos exige un esfuerzo institucional, por tanto a través de esta figura jurídica se garantiza la coherencia del sistema jurídico y la seguridad jurídica de las partes intervinientes.

En este punto es importante considerar lo que señala Zuta (2024) dado que en las inspecciones laborales y las decisiones emitidas por la autoridad de inspección comprenden una amplia variedad de aspectos vinculados a las relaciones laborales en el sector privado. Entre estos se encuentran la supervisión del adecuado pago de los beneficios sociales, el control del cumplimiento de la jornada laboral, la garantía de la igualdad salarial, la fiscalización de los supuestos de terminación del vínculo laboral, la prevención de situaciones de acoso laboral, la protección contra actos discriminatorios, la tutela de los derechos sindicales, así como la verificación de condiciones de seguridad y salud en el trabajo, materias, que por su naturaleza, también pueden ser objeto de evaluación y decisión dentro de un proceso judicial (p.486).

Esta coexistencia de competencias genera intersecciones entre la vía administrativa y judicial, lo que plantea el reto de evitar duplicidad de actuaciones.

d) Reanudación del PAS tras sentencia firme

Una vez que el Poder Judicial emita pronunciamiento con calidad de cosa juzgada, la SUNAFIL puede reanudar el procedimiento administrativo, es decir que la administración está facultada para activar nuevamente la potestad sancionadora, tomando en cuenta lo resuelto judicialmente. La decisión judicial puede ser vinculante para la administración, especialmente si resuelve de fondo la materia controvertida.

Una cuestión medular para este tema recae en que para el Tribunal Constitucional el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración exige no solo la existencia de un procedimiento previamente establecido por la ley, sino también la provisión de garantías adecuadas para los administrados, especialmente cuando la propia administración asume simultáneamente las funciones de instrucción y decisión, lo que puede comprometer su imparcialidad. Aunque no resulta exigible a los órganos administrativos el mismo nivel de independencia e imparcialidad que al Poder Judicial, sus actuaciones y resoluciones deben estar debidamente motivadas, teniendo en cuenta, además, que los actos administrativos están sujetos a control posterior (Fundamento jurídico 10 de la sentencia emitida el 03 de setiembre de 2010, en el Exp. N.º 01873-2009-PA/TC).

Es por ello que la administración, al continuar un procedimiento administrativo debe incorporar y considerar de forma efectiva los fundamentos expuestos por el órgano jurisdiccional. Ello implica que no solo el fallo, sino también su motivación, que constituye un parámetro vinculante para la actuación administrativa en la medida en que fija criterios jurídicos, determina hechos relevantes y delimita el marco dentro del cual la administración puede volver a pronunciarse.

e) Garantía de tutela efectiva para los administrados

La suspensión protege los derechos de los administrados, evitando que sean sancionados administrativamente por hechos que están siendo evaluados judicialmente, lo que se traduce al derecho a no ser juzgado o sancionado dos veces por los mismos hechos bajo diferentes jurisdicciones.

De igual forma la suspensión salvaguarda al administrado frente a la incertidumbre sobre su situación jurídica y promover una actuación diligente de la administración en la tramitación de los procedimientos sancionadores. Ello pone de relieve la obligación de las autoridades públicas de proceder con prontitud y de prevenir retrasos indebidos.

3.6.6. CRITERIOS EXPUESTOS POR LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Para este acápite resulta relevante considerar que el Tribunal de Fiscalización Laboral (en adelante TFL) de la SUNAFIL, en su calidad de máxima autoridad administrativa en materia de fiscalización laboral, ha delineado criterios respecto a la procedencia de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador cuando existe un proceso judicial en trámite que guarda relación con los hechos investigados. Los pronunciamientos del TFL responden a la necesidad de armonizar el principio de economía procesal con la seguridad jurídica.

En ese sentido, el TFL ha asumido un rol interpretativo fundamental, pues debe determinar bajo qué supuestos corresponde que el procedimiento sancionador quede en suspenso, sin vulnerar los derechos de las partes ni desnaturalizar el carácter autónomo del ámbito administrativo.

En la actualidad, el TFL se encuentra organizado en una Primera Sala, conformada por tres (03) vocales titulares y sus respectivos suplentes. Esta conformación asegura la continuidad

y especialización en la resolución de los casos, garantizando además la pluralidad de criterios dentro del colegiado.

El análisis de ocho (08) resoluciones emitidas por dicho órgano resultan clave para comprender cómo se ha ido configurando su jurisprudencia administrativa. Estos criterios obedecen a las siguientes resoluciones:

Tabla 5

Resolución N° 071-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Aspecto analizado	Descripción según el caso	Base legal	Análisis
Existencia de proceso judicial en trámite	Ocho (8) trabajadores habían iniciado demandas laborales en contra de la Municipalidad Distrital de Yonan solicitando la inclusión en planilla y pago de beneficios sociales.	- Art. 75 del TUO de la Ley N.º 27444. - Art. 13 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial.	Se verifica una conexión directa entre los hechos inspectivos (registro en planilla) y los litigios judiciales pendientes. Esto activaría la obligación de SUNAFIL de inhibirse hasta que se resuelva la controversia judicial.
Avocamiento indebido	SUNAFIL continuó con actuaciones inspectivas e impuso sanción mientras ya existían procesos judiciales en curso.	- Art. 139.2 de la Constitución Política. - Casación N° 8389-2018-Moquegua.	Se vulneró el principio de separación de funciones entre administración y justicia. La autoridad inspectiva invadió el ámbito de competencia del Poder Judicial.
Identidad de hechos, sujetos y fundamentos	Los procesos judiciales versaban sobre los mismos trabajadores y hechos (registro en planilla, desnaturalización contractual) que el procedimiento sancionador.	- Art. 75.2 del TUO de la Ley N.º 27444.	Se cumplían los presupuestos para que opere la inhibición administrativa. La SUNAFIL debió suspender el procedimiento.
Consecuencia de no suspender	El Tribunal declaró FUNDADO el recurso de revisión interpuesto por Municipalidad Distrital de Yonan, y revocó las multas por infracción a la normativa sociolaboral, seguridad social y labor inspectiva, por haberse vulnerado el principio de legalidad e incurrido en avocamiento indebido.	- Art. IV del TUO de la Ley N.º 27444.	La revocación de las sanciones evidencia que la omisión de suspender el procedimiento genera nulidades e ineficacia en los actos administrativos.

Nota. Resolución N° 071-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala. Elaboración propia.

En este expediente, el punto controvertido se generó en torno a la existencia de procesos judiciales en trámite interpuestos por ocho (08) trabajadores contra la Municipalidad Distrital de Yonan, en los que reclamaban su inclusión en planilla y el pago de beneficios sociales. Estos procesos coincidían plenamente con los hechos materia de fiscalización por parte de SUNAFIL, lo que activaba el supuesto de inhibición administrativa regulado en el artículo 75 del TUO de la Ley N° 27444.

Pese a esta situación, SUNAFIL prosiguió con las actuaciones inspectivas e impuso sanciones, incurriendo en un avocamiento indebido al pronunciarse sobre hechos que estaban siendo ventilados ante el Poder Judicial. Este accionar contravino el principio de separación de funciones establecido en el artículo 139.2 de la Constitución Política y reiterado por la jurisprudencia de la Corte Suprema en la Casación N° 8389-2018-Moquegua.

La identidad de hechos, sujetos y fundamentos entre los procesos judiciales y el procedimiento administrativo sancionador confirmaba la obligación de SUNAFIL de suspender sus actuaciones hasta que se resolvieran los procesos laborales. No hacerlo implicaba vulnerar el principio de legalidad y arriesgar la validez de los actos administrativos emitidos.

El TFL declaró fundado el recurso de revisión presentado por la Municipalidad Distrital de Yonan y en consecuencia, revocó las multas impuestas. Su decisión se sustentó en que la autoridad administrativa había actuado fuera de su ámbito competencial al pronunciarse sobre hechos que eran materia de un proceso judicial pendiente.

De esta forma, en esta resolución emitida por el TFL refleja que la falta de coordinación entre la Autoridad de Trabajo y el Poder Judicial puede generar resoluciones contradictorias, afectando la legitimidad de la fiscalización laboral. En consecuencia, este tipo de casos exige reforzar los mecanismos de comunicación institucional y de interpretación uniforme de los criterios de suspensión procedimental.

Tabla 6

Resolución N° 144-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Aspecto analizado	Descripción según el caso
Sanción impuesta en el PAS	Infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por haber efectuado actos que atentan contra la libertad sindical, al despedir al secretario de defensa de la organización sindical, sin que exista una justificación objetiva y razonable, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT.

Existencia de proceso judicial en trámite	Durante el trámite del PAS, se tomó conocimiento de que el trabajador José Márquez Rivera había interpuesto demanda por despido nulo en contra de OWENS-ILLINOIS PERU S.A.
Identidad de hechos, sujetos y fundamentos	Se verificó que el PAS y el proceso judicial trataban sobre los mismos sujetos (empleador y trabajador), el mismo hecho (despido del secretario sindical), y con fundamentos jurídicos coincidentes (afectación a la libertad sindical).
Base legal	Art. 13 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 75 del TUO de la Ley N.º 27444 y Casación N° 8389-2018-Moquegua.
Argumento del TFL	El Tribunal consideró que si bien en el PAS no se ordena a disponer la reposición del trabajador en su puesto laboral, su determinación en sede judicial guarda íntima relación con la comisión de la infracción.
Decisión del TFL	SUSPENSIÓN del PAS hasta que el Poder Judicial emita sentencia firme.

Nota. Resolución N° 144-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala. Elaboración propia.

El Tribunal señaló que, aunque el PAS no tiene por objeto ordenar la reposición del trabajador, pues ello corresponde al Poder Judicial, la determinación de la infracción administrativa se encontraba íntimamente vinculada con la calificación del despido efectuada en sede judicial. Resolver en la vía administrativa sin esperar el pronunciamiento judicial podía conllevar a decisiones contradictorias.

La suspensión del PAS, en este caso, representa una garantía del principio de seguridad jurídica y de coherencia entre los poderes del Estado, evitando decisiones administrativas que pudieran contradecir lo que resuelva el Poder Judicial. La SUNAFIL, al suspender, actúa conforme a una interpretación sistemática del orden constitucional y legal.

Tabla 7

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Aspecto analizado	Descripción según el caso
Sanción impuesta en el PAS	Infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por realizar actos de discriminación salarial, respecto de tres mil setecientos sesenta y seis (3766) trabajadores, tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT.

Infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida de requerimiento programada para el 11 de setiembre de 2019, respecto de dos (02) trabajadores tipificada en el numeral 46.7 del artículo del RLGIT.

Existencia de proceso judicial en trámite

Durante el trámite del PAS, se tomó conocimiento de que los trabajadores Helmer Amado Romero Villegas y Cesar Enrique Barturen Quispe habían interpuesto demanda sobre nivelación de remuneraciones, reintegros y otros, en contra de Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Piura SAC – CMAC PIURA, las mismas que se encuentran en trámite por recurso de casación elevadas ante la Corte Suprema de la República.

Identidad de hechos, sujetos y fundamentos

Se verificó que el PAS y el proceso judicial trataban sobre los mismos sujetos (trabajadores y empleador), hechos (diferencia salarial), y fundamentos (discriminación remunerativa).

Base legal

Art. 13 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 75 del TUO de la Ley N° 27444 y Casación N° 8389-2018-Moquegua.

Argumento del TFL

El Tribunal consideró que teniendo en cuenta lo solicitado por el Sindicato de Trabajadores engloba parte del petitorio de los procesos judiciales, que ya tienen pronunciamiento a favor de los trabajadores en segunda instancia, es indispensable conocer la decisión de la judicatura para poder culminar el proceso sancionador.

Decisión del TFL **SUSPENSIÓN del PAS** hasta que el Poder Judicial emita sentencia firme.

Nota. Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala. Elaboración propia.

Conforme a este caso, durante la sustanciación del PAS se constató que los trabajadores Helmer Amado Romero Villegas y César Enrique Barturen Quispe habían interpuesto demandas judiciales por nivelación de remuneraciones, reintegros y otros beneficios contra la CMAC Piura. Estos procesos habían alcanzado la etapa de recurso de casación ante la Corte Suprema, es decir, aún no existía un pronunciamiento firme.

El TFL consideró que el petitorio formulado por el Sindicato de Trabajadores comprendía cuestiones que ya eran objeto de litigio judicial, y que incluso habían recibido pronunciamiento favorable en segunda instancia. Por ello, sostuvo que resultaba indispensable esperar la decisión definitiva del Poder Judicial, en tanto su resultado tendría impacto directo sobre la validez de la sanción administrativa. En consecuencia, el TFL resolvió la suspensión del PAS hasta que el Poder Judicial emita sentencia firme, reafirmando que la potestad sancionadora de SUNAFIL debe ejercerse en armonía con la jurisdicción laboral.

Tabla 8**Resolución N° 351-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

Aspecto analizado	Descripción según el caso
Sanción impuesta en el PAS	Infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por no cumplir con las disposiciones relacionadas a los contratos sujetos a modalidad (desnaturalización de los contratos por incremento de actividad, necesidad de mercado y obra determinada), tipificada en el numeral 25.5 del artículo 25 del RLGIT. Infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 19 de agosto de 2019, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.
Existencia de proceso judicial en trámite	Durante el trámite del PAS, se tomó conocimiento de que los trabajadores habían interpuesto demanda por desnaturalización de contrato en contra de UNIÓN DE CONCRETERAS S.A.
Identidad de hechos, sujetos y fundamentos	Se verificó que el PAS y el proceso judicial trataban sobre los mismos sujetos (trabajadores y empleador), hechos (no cumplir con las disposiciones relacionadas a los contratos sujetos a modalidad), y fundamentos (desnaturalización de los contratos modales).
Base legal	Art. 13 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 75 del TUO de la Ley N° 27444 y Casación N° 8389-2018-Moquegua.
Argumento del TFL	El Tribunal consideró que el objeto contencioso que se trata en sede judicial es sobre la desnaturalización de los contratos modales, el cual coincide con el objeto del presente procedimiento administrativo sancionador.
Decisión del TFL	SUSPENSIÓN del PAS hasta que el Poder Judicial emita sentencia firme.

Nota. Resolución N° 351-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala. Elaboración propia.

En esta resolución, el Tribunal sostuvo que el objeto en sede judicial (desnaturalización de contratos) era idéntico al analizado en el PAS, por lo que cualquier resolución administrativa sin esperar la decisión judicial implicaría un avocamiento indebido y el riesgo de generar decisiones contradictorias.

El TFL decidió suspender el PAS hasta que el Poder Judicial emita una sentencia firme. Con ello, reafirmó el criterio de que cuando existe plena identidad de sujetos, hechos y

fundamentos entre un procedimiento judicial y uno administrativo, la SUNAFIL debe abstenerse de resolver de forma inmediata.

Tabla 9

Resolución N° 662-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Aspecto analizado	Descripción según el caso
Sanción impuesta en el PAS	Infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por no adoptar las medidas necesarias para prevenir o cesar los actos de hostilidad, tipificada en el numeral 25.15 del artículo 25 del RLGIT. Infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no asistir a la comparecencia programada para el día 21 de mayo de 2019, a las 15:00 horas, tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT.
Existencia de proceso judicial en trámite	Durante el trámite del PAS, se tomó conocimiento de que el trabajador Silvestre Ponciano De La Cruz Almonacid, había interpuesto demanda por actos de hostilidad en contra de ADECCO CONSULTING S.A.
Identidad de hechos, sujetos y fundamentos	Se verificó que el PAS y el proceso judicial trataban sobre los mismos sujetos (trabajador y empleador), hechos (reducción inmotivada de categoría), y fundamentos (cese de actos de hostilidad).
Base legal	Art. 13 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 75 del TUO de la Ley N° 27444 y Casación N° 8389-2018-Moquegua.
Argumento del TFL	El Tribunal consideró que es indispensable conocer la decisión de la magistratura para poder culminar el proceso sancionador toda vez que, el objeto contencioso que se trata en sede judicial, coincide con el objeto del presente procedimiento administrativo sancionador.
Decisión del TFL	SUSPENSIÓN del PAS hasta que el Poder Judicial emita sentencia firme.

Nota. Resolución N° 662-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala. Elaboración propia.

En dicha resolución, el Tribunal consideró que la determinación de la existencia o no de actos de hostilidad correspondía al Poder Judicial, y que el resultado de dicho proceso era determinante para resolver la imputación administrativa. Emitir una decisión sin esperar la sentencia judicial podría implicar una invasión de competencias y generar resoluciones contradictorias, por lo tanto, resolvió suspender el PAS hasta que el Poder Judicial emita

sentencia firme. Con esta decisión, el TFL consolidó su línea jurisprudencial en torno a la suspensión obligatoria de los procedimientos administrativos sancionadores.

Tabla 10

Resolución N° 075-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Aspecto analizado	Descripción según el caso
	Infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por no acreditar la inscripción en la planilla electrónica de 191 trabajadores afectados; tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT.
	Infracción MUY GRAVE en materia de seguridad social, por no acreditar la inscripción en el sistema de la seguridad social en pensiones de 191 trabajadores afectados; tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT.
Sanción impuesta en el PAS	Infracción MUY GRAVE en materia de seguridad social, por no acreditar la inscripción en el sistema de la seguridad social en salud de 191 trabajadores afectados; tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT.
	Infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no proporcionar la información solicitada en el Requerimiento de Información notificado el 17 de febrero de 2021; tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT.
	Infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 25 de febrero de 2021; tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.
Existencia de proceso judicial en trámite	Durante el trámite del PAS, se tomó conocimiento de que existe controversia entre 19 trabajadores del total de 191 trabajadores, los mismos que habían interpuesto demanda por desnaturalización de contrato en contra de la Municipalidad Provincial de Maynas.
Identidad de hechos, sujetos y fundamentos	Se verificó que el PAS y el proceso judicial trataban sobre los mismos sujetos (trabajadores y empleador), hechos (desnaturalización de contrato de locación de servicios), y fundamentos (reconocimiento de la relación laboral a plazo indeterminado).
Base legal	Art. 13 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 75 del TUO de la Ley N° 27444 y Casación N° 8389-2018-Moquegua.
Argumento del TFL	El Tribunal consideró que el objeto contencioso que se trata en sede judicial, coincide con el objeto del PAS, por lo que existe la necesidad de que sean esclarecidas de manera previa al pronunciamiento administrativo.

Decisión del TFL

SUSPENSIÓN del PAS respecto de los 19 trabajadores hasta que el Poder Judicial emita sentencia firme.

Nota. Resolución N° 075-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala. Elaboración propia.

Para este caso, el TFL enfatiza que no hay una relación de subordinación absoluta entre ambas vías (administrativa y judicial), sino que coexisten y se complementan, salvo que el pronunciamiento jurisdiccional sea indispensable para resolver el fondo del asunto en sede administrativa. Ello se condice con lo previsto en el artículo 13 del TUO de LPOJ y el artículo 75 del TUO de la LPAG, que contemplan la suspensión del procedimiento solo cuando hay una cuestión litigiosa de derecho privado que deba resolverse previamente.

Dentro de este contexto, se constató que 19 de los 191 trabajadores interpusieron demandas judiciales contra la Municipalidad, solicitando la desnaturalización de sus contratos de locación de servicios y el reconocimiento de vínculo laboral a plazo indeterminado. El Tribunal sostuvo que la determinación del vínculo laboral respecto de los 19 trabajadores era un aspecto central que se encontraba en litigio judicial. En consecuencia, era necesario esperar la decisión de la judicatura antes de pronunciarse en el PAS, por lo que decidió suspender el PAS solo respecto de los 19 trabajadores que habían iniciado procesos judiciales.

Tabla 11***Resolución N° 175-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala***

Aspecto analizado	Descripción según el caso
Sanción impuesta en el PAS	Infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, notificada el 11 de diciembre de 2020, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.
	Infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por no cumplir con el pago de horas extras desde diciembre de 2017 a diciembre de 2019, en perjuicio de la extrabajadora: Roxana Maritza Diaz Bazalar, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT.
	Infracción GRAVE en materia de relaciones laborales, por no cumplir con el deber de informar sobre el horario de trabajo y poder verificar las horas extras, en perjuicio de la extrabajadora: Roxana Maritza Diaz Bazalar, tipificada en el numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT.
	Infracción LEVE en materia de relaciones laborales, por no cumplir con tener el registro de control de asistencia con la información mínima requerida

respecto a las horas de ingreso y salida, afectando a la extrabajadora: Roxana Maritza Diaz Bazalar, tipificada en el numeral 23.7 del artículo 23 del RLGIT.

Existencia de proceso judicial en trámite	Durante el trámite del PAS, se tomó conocimiento la trabajadora había interpuesto demanda por pago de horas extras por el periodo de 2017 al 2019 en contra de VERDUM PERÚ S.A.C.
Identidad de hechos, sujetos y fundamentos	Se verificó que el PAS y el proceso judicial trataban sobre los mismos sujetos (trabajadora y empleador), hechos (realización de horas extras), y fundamentos (pago de horas extras).
Base legal	Art. 13 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 75 del TUO de la Ley N° 27444 y Casación N° 8389-2018-Moquegua.
Argumento del TFL	El Tribunal consideró que el objeto contencioso que se trata en sede judicial, coincide con el objeto del PAS, por lo que corresponde suspender este hasta que la sentencia que resuelve el expediente judicial en trámite tenga carácter de cosa juzgada.
Decisión del TFL	SUSPENSIÓN del PAS hasta que el Poder Judicial emita sentencia firme.

Nota. Resolución N° 175-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala. Elaboración propia.

El Tribunal sostuvo que resolver el PAS mientras estaba en trámite un proceso judicial sobre los mismos hechos podía generar duplicidad de decisiones y comprometer la seguridad jurídica. Por tanto, correspondía esperar a que la justicia ordinaria resolviera el conflicto, siendo esta resolución la que reafirma que la suspensión del PAS debe ser una medida debidamente justificada en los términos establecidos por el artículo 13 del TUO de la LPOJ.

A la vez, subraya la necesidad de que SUNAFIL actúe con criterio técnico-jurídico para discernir cuándo corresponde continuar con el procedimiento y cuándo procede la inhibición o suspensión.

Tabla 12

Resolución N° 303-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Aspecto analizado	Descripción según el caso
Sanción impuesta en el PAS	Infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por no contar con el registro de control de asistencia a favor de 01 trabajador afectado, tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT.

Existencia de proceso judicial en trámite

Durante el trámite del PAS, se tomó conocimiento la trabajadora Nora Elbira Rucabado Moran había interpuesto demanda por pago de horas extras y su incidencia en los beneficios sociales, en contra de SCOTIABANK PERU S.A.A.

Identidad de hechos, sujetos y fundamentos

Se verificó que el PAS y el proceso judicial trataban sobre los mismos sujetos (trabajadora y empleador), hechos (debe ser catalogada como trabajadora no sujeta a fiscalización inmediata, encontrándose sujeta a la jornada máxima y debiendo registrar su asistencia), y fundamentos (el empleador se encontraba obligado a registrar su asistencia).

Base legal

Art. 13 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 75 del TUO de la Ley N° 27444 y Casación N° 8389-2018-Moquegua.

Argumento del TFL

El Tribunal consideró que como en el PAS se trata de dilucidar la calidad de la trabajadora, y en el proceso judicial si corresponde el pago de horas extras y en el presente PAS si el empleador se encontraba obligado a verificar el registro de control de asistencia de la trabajadora, por lo que es indispensable conocer la decisión de la magistratura para poder culminar el proceso sancionador.

Decisión del TFL **SUSPENSIÓN del PAS** hasta que el Poder Judicial emita sentencia firme.

Nota. Resolución N° 303-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala. Elaboración propia.

Desde un enfoque jurídico, la resolución reitera el principio de que el PAS debe suspenderse si concurren los requisitos del artículo 13 del TUO de la LPOJ, es decir: (i) que haya una cuestión contenciosa en sede judicial, (ii) que esta sea prejudicial para resolver el asunto administrativo, y (iii) que se requiera una sentencia judicial previa para continuar con el proceso sancionador.

Esta resolución, por tanto, refleja el esfuerzo por equilibrar la autonomía de la administración para fiscalizar y sancionar, con la necesidad de respetar los cauces del derecho procesal y del orden constitucional, lo cual fortalece el principio de legalidad y la protección de derechos fundamentales en el procedimiento administrativo.

Como ha quedado evidenciado en el análisis de las distintas resoluciones emitidas por la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral existe el criterio de recurrir a la suspensión del procedimiento administrativo sancionador cuando coexiste un proceso judicial laboral. Las resoluciones reconocen que, ante una identidad sustancial entre los

procedimientos, es decir el requisito de la triple identidad, la Administración debe inhibirse de continuar hasta que el Poder Judicial emita pronunciamiento firme, en aplicación del artículo 13 del TUO de la LOPJ y el artículo 75 del TUO de la Ley N° 27444.

Por otro lado, la existencia de un voto singular en estas resoluciones revela que dentro del propio TFL existe un debate interpretativo al sostenerse que la simple existencia de un proceso judicial no justifica por sí sola la suspensión del PAS, a menos que exista una orden judicial expresa o que la controversia judicial sea estrictamente prejudicial.

Sin embargo, el criterio mayoritario del TFL en estas resoluciones administrativas fue disponer la suspensión del PAS hasta que el Poder Judicial emita una sentencia firme. Esta decisión no solo responde a la existencia de un proceso judicial en trámite con identidad de hechos, sujetos y fundamentos, sino que además busca garantizar que los pronunciamientos de la autoridad administrativa y judicial no entren en contradicción.

De esta manera, el TFL reafirma su papel de máxima instancia administrativa en la SUNAFIL en materia laboral reconociendo que en casos de controversias de fondo ya sometidas a conocimiento del Poder Judicial, corresponde adoptar una actitud de deferencia institucional, esperando que sea la justicia la que defina el derecho aplicable. Solo así es posible mantener un sistema armonizado, donde la labor inspectiva y sancionadora del Estado se complemente con la labor jurisdiccional.

3.6.7. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

A nivel del Poder Judicial, encontramos a la Casación Laboral N° 8389-2018-Moquegua de fecha 31 de julio de 2020 y la Casación Laboral 43194-2022-Ica de fecha 15 de abril de 2025, emitidas por la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República que abordan precisamente el problema de la posible colisión de competencias o calificaciones contradictorias entre la SUNAFIL (como ente administrativo fiscalizador) y el Poder Judicial (como órgano jurisdiccional) particularmente cuando se encuentran en curso procesos judiciales sobre los mismos hechos que motivan un procedimiento administrativo sancionador.

A tenor de lo anterior, se expone en este acápite los fundamentos y la decisión que tomó finalmente la Corte Suprema de Justicia en estas dos (02) casaciones laborales:

Tabla 13**Casación Laboral N° 8389-2018-Moquegua**

Aspecto analizado	Descripción según el caso	Análisis
Existencia de proceso judicial en trámite	La Universidad José Carlos Mariátegui comunicó a SUNAFIL que el hecho (traslado de trabajadora de su lugar habitual de labores) ya era materia de un proceso judicial laboral.	La administración de Trabajo debió solicitar información al juzgado, conforme lo establece el artículo 64 de la Ley N° 27444, debiendo analizar previamente si existía identidad de sujetos, hechos y fundamentos.
Identidad de sujetos	Trabajadora vs. Universidad (judicial) / SUNAFIL vs. Universidad (administrativo).	No hay identidad plena, pero los hechos y fundamentos eran similares.
Identidad de hechos	Ambos procedimientos versaban sobre el traslado de la trabajadora y si constituía hostilidad laboral.	Hechos sustancialmente coincidentes.
Actuación de SUNAFIL	Continuó el PAS y sancionó a la universidad por hostilidad laboral.	Se produjo una doble calificación: SUNAFIL (hostil) y Poder Judicial (no hostil).
Decisión de la Corte Suprema	Declara INFUNDADO el recurso de casación interpuesto por SUNAFIL.	Dejó sin efecto la sanción impuesta por SUNAFIL a la Universidad José Carlos Mariátegui.
Consecuencia jurídica	Decisiones contradictorias y vulneración del debido proceso.	Inseguridad jurídica y posible afectación de derechos fundamentales.

Nota. Casación Laboral N° 8389-2018-Moquegua. Elaboración propia.

El caso se centra en determinar si el traslado de una trabajadora de su centro habitual de labores constituía un acto de hostilidad laboral. Mientras la SUNAFIL calificó la medida empresarial como hostil y sancionó a la universidad, el Poder Judicial en paralelo evaluaba la misma situación en un proceso judicial iniciado por la trabajadora.

Al revisar la controversia, la Corte Suprema declaró infundado el recurso de casación interpuesto por SUNAFIL y, en consecuencia, dejó sin efecto la sanción administrativa impuesta. El máximo órgano judicial reconoció que no era posible mantener una sanción administrativa basada en hechos que el Poder Judicial ya había calificado de manera distinta como no hostil.

La Corte Suprema concluyó que la actuación de SUNAFIL vulneró el principio de coherencia jurídica y el debido proceso, pues impuso una sanción sobre un hecho que ya estaba siendo evaluado en la vía judicial.

Tabla 14

Casación Laboral N° 43194-2022-Ica

Aspecto analizado	Descripción según el caso	Análisis
Existencia de proceso judicial en trámite	Inversiones en Turismo Sociedad Anónima - Hotel Las Dunas comunicó a SUNAFIL la inhibición del proceso de inspección, en tanto que el extrabajador Walter David Salvatierra Moquillaza había iniciado un proceso judicial laboral por nulidad de despido por actos de hostilidad.	El inspector no tenía facultad de iniciar investigaciones el 05 de enero de 2020 a la empresa en tanto que el 28 de enero de 2020 se admite la demanda en el Poder Judicial por despido incausado y subsecuente reposición interpuesta por el trabajador.
Actuación de SUNAFIL	Continuó el PAS y sancionó a la empresa por inasistencia al requerimiento de comparecencia.	Lo procedente era la inhibición de la entidad y el archivamiento del expediente administrativo. El proceso judicial se había iniciado con anterioridad al procedimiento administrativo de inspección laboral.
Decisión de la Corte Suprema	Declara INFUNDADO el recurso de casación interpuesto por SUNAFIL.	Dejó sin efecto la sanción impuesta por SUNAFIL a empresa.
Consecuencia jurídica	Avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional y vulneración al derecho a la tutela procesal efectiva.	La entidad recurrente carecía de competencia para avocarse al conocimiento del caso.

Nota. Casación Laboral N° 43194-2022-Ica. Elaboración propia.

En este caso, la Corte Suprema observó que al momento de la inspección realizada por SUNAFIL, el proceso judicial estaba en curso, por tanto SUNAFIL antes de empezar con su actuación inspectiva ya conocía sobre la litigación judicial que versaba sobre los mismos hechos (despido y hostilidad).

Indudablemente, la SUNAFIL carecía de competencia para sancionar sobre estos hechos pues no debía arrogarse al conocimiento de la causa que estaba pendiente ante el órgano jurisdiccional. Seguir sancionando implicaba invadir la función jurisdiccional. Es por ello que la Corte Suprema declaró infundado el recurso de casación interpuesto.

Este caso es muy relevante porque reafirma la prohibición de avocamiento indebido y la necesidad de inhibición administrativa cuando un proceso judicial esté previamente iniciado. Esta casación reafirma la importancia del principio de seguridad jurídica y del respeto a la función jurisdiccional. Si bien SUNAFIL tiene el mandato constitucional de fiscalizar el cumplimiento de normas sociolaborales, debió abstenerse mientras no se resolviera en sede judicial la cuestión de fondo, esto para no seguir con el trámite del procedimiento administrativo sancionador y en su defecto se declare una eventual nulidad del acto administrativo.

3.7. MARCO NORMATIVO

3.7.1. LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

A través de la Ley N° 29981, se instituyó la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral como la entidad encargada de liderar el Sistema de Inspección del Trabajo (SIT), representando un importante avance en el cumplimiento efectivo de la normativa sociolaboral, de seguridad y salud en el trabajo (SST), así como en la defensa de los derechos fundamentales de los trabajadores.

Antes de su creación, el SIT estaba bajo la responsabilidad de la Autoridad Central del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), con las Direcciones Regionales de Trabajo operando de manera descentralizada y dependiendo de los gobiernos regionales. Esta estructura fue modificada en el año 2013, cuando la SUNAFIL asumió progresivamente la función inspectiva y sancionadora en todo el territorio nacional implementando intendencias regionales desde el 2014 para asegurar su presencia institucional en diversas regiones del país.

Con esta ley, se centraliza y unifica la competencia inspectiva que recae en la SUNAFIL, lo que permite un enfoque más coherente, sistemático y coordinado en la supervisión del cumplimiento de las normas laborales y de seguridad ocupacional.

Esta consolidación normativa fortalece su papel no solo como ente fiscalizador, sino también como un agente orientador. La creación de SUNAFIL se inserta en una política más amplia de formalización de la actividad económica, ofreciendo capacitación, orientación técnica y difusión de derechos y deberes laborales, fomentando un entorno de trabajo más justo y seguro, y contribuyendo significativamente a una mejor implementación de la legislación laboral en todo el país.

3.7.2. LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

En julio de 2006 se promulgó la Ley N° 28806, conocida como la Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT), la cual establece el marco normativo que regula principalmente el Sistema de Inspección del Trabajo, bajo la responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Esta normativa define las reglas que rigen las labores de fiscalización dirigidas a los empleadores y sus representantes, con el objetivo de verificar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, así como de otras disposiciones legales que puedan resultarles aplicables.

La LGIT tiene un alcance amplio, ya que abarca tanto a personas jurídicas como naturales, sean del ámbito público o privado, independientemente de su inscripción o formalización. Asimismo, contempla dentro de su regulación a los órganos administrativos, servidores públicos y demás recursos humanos y técnicos que intervienen en la correcta ejecución del sistema de inspección laboral.

Un aspecto relevante de esta ley es que distingue tres modalidades principales en el ejercicio de la función inspectiva:

- Acciones de orientación, dirigidas a informar y prevenir incumplimientos.
- Actuaciones inspectivas, que implican la verificación directa del cumplimiento de la normativa laboral.
- Conciliación administrativa, como mecanismo alternativo para resolver conflictos entre las partes dentro del procedimiento.

De este modo, la LGIT no solo proporciona un marco legal para la fiscalización, sino que también promueve una cultura de prevención, corrección y diálogo en las relaciones laborales.

Dentro de la misma ley, se contempla las fases del sistema inspectivo de trabajo: fase instructora y sancionadora, desarrollándose en cada una de esta la secuencia que sustenta la investigación a cargo de los inspectores de trabajo.

3.7.3. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

El Decreto Supremo N° 019-2006-TR establece las normas generales que rigen la inspección del trabajo, enfocándose principalmente en las infracciones administrativas derivadas del incumplimiento de normas legales y convenios laborales aplicables tanto a entidades públicas como privadas. En este contexto, recae en el empleador la carga de probar que ha ejercido una adecuada supervisión y diligencia dentro del centro laboral, a fin de evitar ser sancionado con una multa económica en el marco del procedimiento administrativo sancionador.

Estas infracciones se encuentran claramente tipificadas en un catálogo incluido en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, lo que facilita su identificación por parte de los inspectores laborales y garantiza el acceso a esta información para empleadores, trabajadores y la ciudadanía en general. Además, el RLGIT contempla una tabla de cálculo de sanciones, expresadas en Unidades Impositivas Tributarias (UIT), con el propósito de establecer las multas de manera objetiva y proporcional. Para ello, se consideran criterios como el número de trabajadores afectados y la gravedad de la infracción, lo que permite que la imposición de sanciones sea más justa y acorde con la realidad de cada caso.

3.8. DERECHO COMPARADO

El derecho comparado es una disciplina útil para identificar las semejanzas y diferencias existentes entre los ordenamientos jurídicos de diversos países. De ahí que sea pertinente la identificación de los alcances del avocamiento administrativo en asuntos judicializados que hayan decidido establecer su marco normativo bajo disposiciones similares al peruano. A partir del mismo, es posible evidenciar la suspensión del procedimiento administrativo frente a un proceso judicial en trámite.

3.8.1. CHILE

Chile forma parte de una tendencia del reconocimiento de la primacía judicial frente a la administración en casos de litispendencia, cuyo antecedente más próximo se evidencia en la Ley N° 19.880, ley establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado.

Esta norma reconoce el deber de inhibición para la Administración en aquellos casos en los que el particular ha decidido llevar el acto administrativo a la vía judicial. En tal escenario, la Administración pierde la competencia para continuar conociendo recursos o reclamaciones vinculadas a la misma materia, lo cual responde a un principio de unidad y exclusividad jurisdiccional, de acuerdo a lo estipulado en el último párrafo del artículo 53 de la Ley N° 19.880 como se expresa a continuación “(...) *si respecto de un acto administrativo se deduce acción jurisdiccional por el interesado, la Administración deberá inhibirse de conocer cualquier reclamación que éste interponga sobre la misma pretensión*”.

La expresión “deberá inhibirse” tiene una connotación imperativa, no facultativa. Es decir, la Administración no tiene margen de apreciación, sino que se encuentra obligada a declinar su intervención. En consecuencia, cualquier actuación administrativa ulterior sobre el mismo objeto carecería de validez y podría ser anulada por vulneración del principio de legalidad.

El propósito de este artículo es evitar un conflicto de competencias y una duplicidad de esfuerzos. Se basa en dos principios jurídicos clave. Principalmente en el principio de la litispendencia, toda vez que un asunto que está siendo revisado por los tribunales, se considera que hay una litis pendiente. El sistema judicial es la autoridad final para resolver conflictos de esta naturaleza, y la Administración debe ceder su competencia.

Asimismo, se basa en el principio de seguridad jurídica, porque permite que el interesado no se vea obligado a tramitar el mismo caso en dos frentes distintos (el administrativo y el judicial), lo que podría llevar a resoluciones contradictorias y un uso ineficiente de los recursos. Al elegir la vía judicial, el interesado opta por la instancia más alta para la resolución del conflicto.

Desde una perspectiva dogmática, el artículo 53 refleja una concepción garantista del procedimiento administrativo, en la medida en que protege al administrado frente a la posibilidad de decisiones incompatibles entre la autoridad administrativa y el órgano judicial.

Este precepto, comparado con la normativa peruana (artículos 13 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 75 del TUO de la Ley N° 27444) permite sostener la existencia de una tendencia común: consolidar un marco de coordinación entre la Administración y el Poder Judicial, donde la última palabra frente a los actos administrativos controvertidos corresponde a la judicatura.

3.8.2. ESPAÑA

En el ordenamiento jurídico español, la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 22, literal g), establece la suspensión del procedimiento administrativo.

Este artículo permite la suspensión del procedimiento administrativo, entre otros supuestos, cuando sea necesario para la resolución de un litigio en el orden jurisdiccional conforme se señala a continuación: *“1. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos: (...) g) Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado”*.

En este sentido, el artículo señalado establece el principio de prejudicialidad administrativa, que opera como un mecanismo de coordinación entre la esfera administrativa y la judicial. Su propósito es evitar que la Administración emita una decisión que pueda contradecir o ser incompatible con la resolución que eventualmente adopte un tribunal.

Dentro los aspectos claves a considerar, es que el presente artículo propone que la suspensión no es opcional, sino que opera cuando la obtención del pronunciamiento judicial es indispensable para la resolución del caso administrativo. Esto significa que la cuestión judicial es un antecedente lógico o jurídico necesario para que la Administración pueda tomar una decisión válida.

Por otro lado, la suspensión del plazo empieza a contar desde el momento en que se solicita formalmente el pronunciamiento judicial, no se espera a que el órgano judicial inicie el proceso, lo que agiliza la gestión administrativa.

De igual manera se considera que la Administración tiene la obligación de comunicar a los interesados tanto el inicio de la suspensión como el momento en que esta finaliza cuando ya se tiene constancia del pronunciamiento judicial. Esto garantiza la transparencia y el derecho de defensa.

Dentro de este contexto, tanto la norma española como la peruana comparten los siguientes elementos:

1. Necesidad de un pronunciamiento previo: Ambas legislaciones exigen que el procedimiento judicial sea una cuestión previa y determinante para que la Administración pueda decidir.
2. Suspensión del plazo: En ambos casos, el efecto jurídico es la paralización del cómputo del plazo máximo que tiene la Administración para resolver.
3. Coordinación jurisdiccional: Ambas normas buscan una coordinación entre los poderes del Estado, respetando la primacía de la función jurisdiccional para dirimir conflictos de derecho.
4. Seguridad jurídica: Se protege a los ciudadanos de resoluciones administrativas que podrían ser nulas o ineficaces por contradecir un futuro fallo judicial, lo que fortalece la seguridad jurídica.

En conclusión, el inciso g) del artículo 22 de la Ley 39/2015 es un claro ejemplo de un principio jurídico compartido en el derecho administrativo comparado, que se refleja de manera casi idéntica en los artículos 13 del TUO de la LPOJ y 75 del TUO de la Ley N° 27444 de Perú. Ambas normas regulan la suspensión del procedimiento administrativo por prejudicialidad, garantizando la coherencia y la primacía de las decisiones judiciales.

A propósito, se detallan las diferencias y semejanzas en el sistema comparado de Perú, Chile y España.

Tabla 15

La suspensión del procedimiento administrativo frente a un proceso judicial en trámite en el derecho comparado

	PERÚ	CHILE	ESPAÑA
Norma aplicable	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 13 del TUO Ley Orgánica del Poder Judicial (D.S. 017-93-JUS). - Art. 75 del TUO de la Ley N° 27444 (LPAG). 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 53 de la Ley N.° 19.880 (Bases de los Procedimientos Administrativos). 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 22, literal g) de la Ley 39/2015 (LPACAP).
Fundamento	Principio de separación de poderes y respeto a la litispendencia judicial.	Evitar duplicidad de reclamaciones y pronunciamientos contradictorios.	Necesidad de pronunciamiento judicial previo como condición indispensable para resolver el procedimiento.
Criterio central	Identidad de sujetos, hechos y fundamentos entre el procedimiento administrativo y el proceso judicial.	Inhibición de la Administración si el interesado interpone acción judicial sobre la misma pretensión.	Suspensión obligatoria si la decisión administrativa depende de un fallo judicial.
Efectos jurídicos	<ul style="list-style-type: none"> - Suspensión del procedimiento administrativo. - Prohibición de avocamiento administrativo en asuntos judicializados. 	La Administración queda impedida de resolver el reclamo administrativo mientras exista proceso judicial.	<ul style="list-style-type: none"> - Suspensión temporal del procedimiento. - Deber de notificar inicio y levantamiento de la suspensión a los interesados.
Alcance	Rígido: requiere triple identidad (sujetos, hechos y fundamentos).	Flexible: basta que el interesado haya judicializado el mismo objeto de pretensión.	Más amplio: basta que el procedimiento dependa jurídicamente del fallo judicial, aun sin identidad plena.

Finalidad	Seguridad jurídica y evitar duplicidad de decisiones.	Evitar resoluciones paralelas y contradictorias.	Garantizar coherencia, seguridad jurídica y respeto al principio de separación de poderes.
------------------	---	--	--

Nota. Elaboración propia

De acuerdo al cuadro N° 15, se puede advertir que en los tres sistemas, la finalidad común es evitar pronunciamientos contradictorios que afecten la seguridad jurídica. A nivel de comparar sus diferencias, Perú adopta un esquema estricto: la suspensión del procedimiento administrativo sancionador solo procede si existe triple identidad (sujetos, hechos y fundamentos) entre el proceso judicial y el procedimiento administrativo. Esto garantiza que la paralización solo opere en supuestos claros, evitando abusos dilatorios; sin embargo, limita la eficacia de la Administración y en ocasiones genera duplicidad de calificaciones (ejemplo: SUNAFIL sancionando un hecho que el Poder Judicial declaró lícito).

Chile, en cambio, establece un modelo de inhibición directa: si el administrado interpone una demanda judicial respecto de la misma pretensión, la Administración debe abstenerse de seguir conociendo el reclamo. Esta solución favorece al administrado y evita decisiones paralelas.

Por su parte, España opta por una fórmula funcional y flexible, no se exige identidad total de sujetos, hechos y fundamentos, sino que basta que la resolución administrativa dependa jurídicamente del pronunciamiento judicial. Este modelo evita rigideces innecesarias y se centra en la interdependencia material entre ambas vías, garantizando coherencia en las decisiones.

Siguiendo el modelo español, el Perú podría ampliar la suspensión a casos donde, aun sin triple identidad, la resolución administrativa dependa sustancialmente de un pronunciamiento judicial. Asimismo, como en Chile, el Perú debe prever mecanismos que impidan que los administrados interpongan demandas judiciales solo para dilatar el procedimiento. Un marco más claro de coordinación entre jurisdicción judicial y administrativa evitaría contradicciones y reforzaría la legitimidad de SUNAFIL y otras entidades sancionadoras, máxime si la Corte Suprema de la República mediante casaciones laborales, ya ha evidenciado los problemas del sistema actual.

CAPÍTULO II

METODOLOGÍA

1. METODOLOGÍA

1.1. ESTRATEGIA METODOLÓGICA DEL ESTUDIO TEÓRICO JURIDÍCO

En el presente trabajo de investigación se ha empleado el método dogmático, en tanto que se analiza los principios y las definiciones conceptuales vinculadas al problema planteado sobre las implicancias de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite. Al tratarse de un tema novedoso dentro de la legislación peruana, fue indispensable realizar un análisis conceptual apoyado en fuentes bibliográficas y legislativas del derecho comparado, lo cual permitió obtener una comprensión más precisa del problema a abordar y los vacíos existentes en nuestro marco normativo nacional.

Se ha aplicado el método sincrético, ya que el tema propuesto permite integrar diversas implicancias y dimensiones del problema dentro del contexto de nuestra realidad nacional como resultado de un proceso dinámico cuyo entendimiento es indispensable para plantear soluciones coherentes en el ámbito social.

Se ha empleado el método histórico, con el propósito de estudiar el problema como un fenómeno de relevancia social, describiendo su manifestación en la actualidad y examinando las consecuencias derivadas de su evolución a lo largo del tiempo.

Finalmente, se ha utilizado el método exegético, pues para llevar a cabo la investigación fue necesario analizar las normas fundamentales que regulan la materia objeto de estudio para evaluar la suficiencia y coherencia del marco legal existente, así como identificar la necesidad de reformas o modificaciones, lo que permite formular conclusiones determinantes.

1.2. MÉTODO EN EL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

El método empleado para analizar la información en esta investigación es el de análisis y síntesis, ya que para alcanzar conclusiones preliminares fue preciso desglosar el tema en cada uno de sus ejes temáticos, realizar un estudio detallado de cada uno de ellos y luego integrarlos mediante un proceso de síntesis, con el propósito de situar los aspectos más relevantes en una visión unitaria orientada a la formulación de conclusiones y propuestas personales.

1.3. MÉTODOS EN LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO

Se empleó el método cualitativo y cuantitativo. El primero se enfoca en comprender el fenómeno investigado para llegar a conclusiones respecto al planteamiento del problema, esto a partir de la interpretación y análisis de los datos obtenidos no numéricos. El segundo con el propósito de cuantificar la información obtenida y medir los resultados estadísticos derivados de la aplicación de los instrumentos de investigación.

1.4. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El diseño de esta investigación es no experimental, caracterizado por no realizar ninguna manipulación deliberada sobre las variables de estudio. Este diseño se fundamenta en la observación de los fenómenos tal como ocurren en su contexto natural, permitiendo registrar y analizar los hechos sin alterar las condiciones en las que se desarrollan. De esta manera, el estudio se basa en el análisis de categorías, conceptos, eventos o situaciones que ya han ocurrido, no provocadas por el investigador.

1.5. ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN

El ámbito de la investigación desde una perspectiva geográfica es regional, en tanto que se analiza el estudio de las implicancias de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite, en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - Intendencia Regional de Tacna.

Tabla 16

Cuadro de coherencias

Título del Proyecto de Investigación	“Implicancias de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite, en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - Intendencia Regional de Tacna, 2021-2025”.
Planteamiento del problema	En el contexto actual del ordenamiento jurídico peruano, se observa una situación problemática derivada de la intervención simultánea de distintas instancias estatales sobre un mismo hecho o materia en el ámbito laboral. En efecto, determinados conflictos laborales son sometidos de manera paralela, tanto al conocimiento de la Autoridad Inspectiva de Trabajo (SUNAFIL) como a los órganos jurisdiccionales del

Poder Judicial. Esta concurrencia genera una exposición dual del empleador y del trabajador a procedimientos administrativos y procesos judiciales, lo cual plantea interrogantes sobre la validez, seguridad jurídica y coherencia de tales actuaciones estatales.

La doble tramitación de un mismo asunto ante diferentes órganos puede originar resoluciones contradictorias, vulnerando el principio de seguridad jurídica y la consistencia de las decisiones del Estado. Por ello, surge la necesidad de analizar si la autoridad administrativa debe suspender sus actuaciones cuando el conflicto ya se encuentra sometido al conocimiento del Poder Judicial, más aún cuando el pronunciamiento judicial podría producir efectos determinantes sobre los derechos en disputa. Esta problemática cobra relevancia, en la medida en que la falta de coordinación entre la Administración Pública y el Poder Judicial podría generar afectaciones a las garantías procesales y al derecho de los administrados a no ser objeto de decisiones contradictorias.

Preguntas de investigación

PRINCIPAL:

¿Cuáles son las consecuencias jurídicas de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite?

ESPECÍFICAS:

1. ¿Cuáles son los alcances de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador?
2. ¿Cuáles son los criterios para determinar la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite?
3. ¿Cómo aplica la Administración Pública el artículo 13 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial en caso se disponga la suspensión del procedimiento administrativo?

Hipótesis

DADO QUE:

1. Los trabajadores recurren a la vía jurisdiccional y a la Administración Pública a efectos de que sean reconocidos sus derechos laborales fundamentales, es factible que ambos arriben a soluciones diferentes y hasta contradictorias sobre la materia analizada.
2. La suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite, requieren ser analizados tomando como base la regulación de la normatividad sobre la

Ley del Procedimiento Administrativo General y el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en esa medida la Administración Pública evita pronunciarse sobre situaciones que son al mismo tiempo analizadas en la vía judicial.

3. Por parte de SUNAFIL no existe uniformidad de criterios, en tanto que existe la postura de que la suspensión del procedimiento administrativo no resulta invocable en vista de que no se está ante procedimientos que contemplen a dos administrados análogos al “demandante” y “demandada” del proceso judicial. De otra parte, existe el sustento de que si una misma materia es analizada por la Inspección del Trabajo y por el Poder Judicial, es procedente que la autoridad administrativa de trabajo se inhiba de seguir conociendo el procedimiento administrativo sancionador pues ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones.

ES PROBABLE QUE:

A efectos de determinar el supuesto de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite, sea necesario su incorporación en la Ley General de Inspección de Trabajo y su Reglamento.

Objetivo general de la investigación

Determinar cuáles son las consecuencias jurídicas de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite.

Autores del marco teórico fundamental

Javier Arévalo Vela, Manuel Gonzalo De Lama Laura, Javier Espinoza Escobar, Orlando Gonzales Nieves, Christian Guzmán Napuri, Elmer Huamán Estrada, Alberto Huamán Ordoñez, Ruth Lara Arnao, Luis Mendoza Legoas, Pedro Morales Corrales, Juan Carlos Morón Urbina, Andrea Sánchez Matos, Estela Ospina Salinas, Fanny Bautista Puchuri, Nataly Polanco Monteza, José María Pacori Cari, Américo Pla Rodríguez, Jorge Toyama Miyagusuku, Luis Vinatea Recoba, Jaime Zavala Costa, Karla Zuta Palacios.

Instrumentos

Ficha Bibliográfica, Ficha Documental, Cédula de preguntas y Matriz de registro.

Tipo y nivel de la investigación

a) Por su finalidad:

La presente investigación es de tipo aplicada porque la finalidad que se pretende es plantear un mecanismo tuitivo a

través de modificaciones legislativas a la Ley de Inspección del Trabajo y su Reglamento, de tal modo que se implemente la figura jurídica de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite, permitiendo que la SUNAFIL no genere una sanción cuando en sede judicial se discuta una situación estrechamente vinculada en tanto que se ven involucrados el o los mismos trabajadores afectados en el ámbito de la inspección del trabajo, y que de seguir su trámite puede dar lugar a pronunciamientos disímiles en ambas sedes con la consecuente afectación del principio de predictibilidad.

b) Por el nivel de profundización:

Descriptiva, pues logra caracterizar una situación concreta y explicativa, pues intenta analizar las causas, consecuencias y factores del problema analizado.

c) Por el ámbito:

Documental y de campo, pues se realiza la investigación bibliográfica en base a libros, revistas, artículos, sitios web; y también se realiza una investigación de la jurisprudencia laboral en materia de suspensión del procedimiento administrativo sancionador.

d) Por el tiempo:

Longitudinal, estudia un periodo temporal de cinco años.

Variables

Variable Independiente

Implicancias de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador.

Variable Dependiente

Proceso laboral en trámite.

**Operacionalización
de variables**

INDICADORES

a) Variable Independiente

- Suspensión del procedimiento administrativo
- Administración Pública
- Estructura del procedimiento administrativo sancionador
- Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador
- Normatividad
- Jurisprudencia

b) Variable Dependiente

- Proceso Laboral
- Poder Judicial
- Normatividad
- Jurisprudencia

SUBINDICADORES

Variable Independiente

a) Suspensión del procedimiento administrativo

- Conceptos
- Presupuestos
- Competencia
- Causas
- Consecuencias

b) Administración Pública

- Definición
- Principios

c) Estructura del procedimiento administrativo sancionador

- Potestad sancionadora
- Principios del procedimiento administrativo sancionador
- Características del procedimiento administrativo sancionador
- Autoridades del procedimiento administrativo sancionador
- Partes en el procedimiento administrativo sancionador
- Fases del procedimiento administrativo sancionador

d) Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador

- Imputación de cargos
- Informe Final de Instrucción
- Medidas provisionales
- Sanción administrativa
- Procedimiento recursivo
- Procedimiento de ejecución

e) Normatividad

- Ley del Procedimiento Administrativo General y Reglamento
- Ley de Inspección del Trabajo y su Reglamento

- f) Jurisprudencia
 - Resoluciones de la SUNAFIL

Variable Dependiente

- a) Proceso Laboral
 - Principios del proceso laboral
 - Ámbito de justicia laboral
 - Competencia por materia de los juzgados laborales
 - Partes procesales
- b) Poder Judicial
 - Supremacía del Poder Judicial
 - Autonomía e Independencia del Poder Judicial
 - Principios de la administración de justicia
- c) Normatividad
 - La Constitución Política del Perú
 - Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial
- d) Jurisprudencia
 - Corte Suprema de Justicia de la República del Perú
 - Tribunal Constitucional del Perú

Aportes de la investigación

El presente estudio será un documento fundamental para la implementación de una norma que regule en la Ley General de Inspección de Trabajo y su Reglamento el supuesto de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite; asimismo, ayudará a resolver los vacíos legales existentes sobre la facultad que tiene la SUNAFIL de inhibirse del conocimiento del procedimiento administrativo, y transferir el asunto al Poder Judicial para que declare el derecho definitorio del litigio.

Nota. Elaboración propia.

1.6. POBLACIÓN DE ESTUDIO

1.6.1. UNIVERSO Y MUESTRA

El universo de la presente investigación está constituido por los expedientes administrativos de la Intendencia Regional de Tacna referidas a la suspensión del procedimiento administrativo sancionador y aquellos que siguen su trámite a pesar de tener un

proceso laboral vinculado en el periodo de 2021-2025, teniendo un total de 12 expedientes administrativos, que constituyen el universo y la muestra de la investigación.

Asimismo, el universo está constituido por un total de 20 personas entrevistadas que comprende al personal administrativo e inspectivo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - Intendencia Regional de Tacna, las que constituyen a su vez en la muestra de la presente.

1.7. VALIDACIÓN DE INSTRUMENTOS

1.7.1. VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO DE CUESTIONARIO

Tabla 17

Validación de instrumento - cuestionario

PREGUNTA	ESENCIAL	ÚTIL	INNECESARIA
1. ¿A su parecer se debe suspender el procedimiento administrativo sancionador cuando surge una cuestión contenciosa que requiere un pronunciamiento judicial previo? a. Si b. No	X		
2. ¿Considera que el Poder Judicial debe primero declarar el derecho laboral que define el litigio para que SUNAFIL continúe con el procedimiento administrativo sancionador? a. Si b. No	X		
3. ¿Considera que el proceso laboral en trámite en el Poder Judicial tiene incidencia directa sobre la resolución del procedimiento administrativo sancionador? a. Si b. No	X		
4. ¿Considera que se viene aplicando en la Intendencia Regional de Tacna la suspensión del procedimiento	X		

- administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite?
- a. Si
 - b. No
5. ¿La Autoridad administrativa solo puede inhibirse de emitir pronunciamiento en el procedimiento administrativo sancionador si hay identidad de sujetos, hechos y fundamentos en la cuestión litigiosa?
- X
- a. Si
 - b. No
6. ¿Cuál es la principal dificultad que usted tiene para que se aplique la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite?
- a. Criterios disimiles por parte del Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL para su aplicación.
 - b. No se configura los requisitos de la triple identidad.
 - c. No existe precedente vinculante por parte del Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL para su aplicación.
 - d. Poco o escaso conocimiento del tema.
 - e. Otro: _____ especificar:

- X
7. ¿Considera que existen consecuencias jurídicas si no se suspende el procedimiento administrativo sancionador durante un proceso laboral en trámite?
- X
- a. Si
 - b. No
- ¿Cuáles?
8. ¿Considera necesario que la Ley General de Inspección de Trabajo y su Reglamento establezcan en sus artículos las causas de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente al proceso laboral en trámite?
- X
- a. Si
 - b. No
- ¿Por qué?

Validado por

Mtra. Erika Castro Cusirramos

Firma



Fecha

10 de abril de 2025.

Nota. Elaboración propia.



CAPÍTULO III

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

1. GENERALIDADES

Los resultados de la presente investigación están basados en cuestionarios y fichas de observación documental, la primera fue desarrollada por el personal administrativo e inspectivo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - Intendencia Regional de Tacna, siendo un total de 20 trabajadores, y la segunda es aplicada al análisis de expedientes administrativos de la Intendencia Regional de Tacna referidas a la suspensión del procedimiento administrativo sancionador y aquellos que siguen su trámite a pesar de tener un proceso laboral vinculado en el periodo de 2021-2025, siendo un total de 12 expedientes administrativos, los que constituyen el universo y la muestra.

2. ANÁLISIS DE LOS DATOS OBTENIDOS

2.1. CUESTIONARIO

En primer lugar, se detallan a continuación los datos obtenidos de la aplicación del cuestionario a través de tablas y figuras con su respectivo análisis e interpretación.

Pregunta N° 1: ¿A su parecer se debe suspender el procedimiento administrativo sancionador cuando surge una cuestión contenciosa que requiere un pronunciamiento judicial previo?

Tabla 18

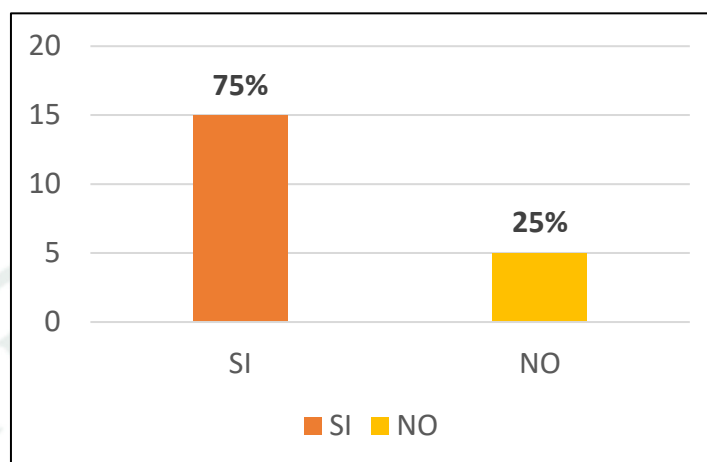
¿A su parecer se debe suspender el procedimiento administrativo sancionador cuando surge una cuestión contenciosa que requiere un pronunciamiento judicial previo?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
SI	15	75 %
NO	5	25 %
Total	20	100

Nota. Cuestionario realizado al personal administrativo e inspectivo de la IRE TACNA – SUNAFIL. Elaboración propia.

Figura 9

Gráfico en base a la pregunta 1



Nota. Elaboración propia.

Análisis: Como se puede visualizar en la tabla N° 18, de las 20 personas cuestionadas, el 75% (15) manifestaron que si se debe suspender el procedimiento administrativo sancionador cuando surge una cuestión contenciosa, mientras que el 25% (5) considera lo contrario. Esto refleja la necesidad de que el PAS se suspenda cuando una misma materia está siendo cuestionada también en sede jurisdiccional, correspondiendo previamente al Poder Judicial emitir un pronunciamiento firme sobre el conflicto laboral, y siendo indispensable para la SUNAFIL considerar los aspectos expuestos en la sentencia judicial. De esta manera, la suspensión evita posibles decisiones contradictorias entre la autoridad administrativa de trabajo y el órgano jurisdiccional.

Pregunta N° 2: ¿Considera que el Poder Judicial debe primero declarar el derecho laboral que define el litigio para que SUNAFIL continúe con el procedimiento administrativo sancionador?

Tabla 19

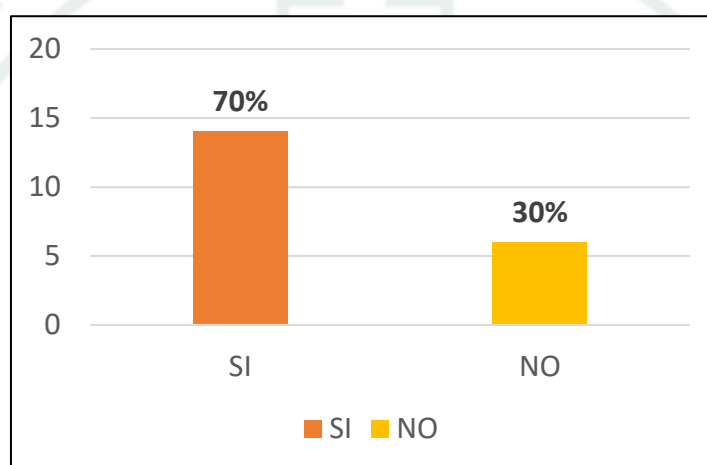
¿Considera que el Poder Judicial debe primero declarar el derecho laboral que define el litigio para que SUNAFIL continúe con el procedimiento administrativo sancionador?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
SI	14	70 %
NO	6	30 %
Total	20	100

Nota. Cuestionario realizado al personal administrativo e inspectivo de la IRE TACNA – SUNAFIL. Elaboración propia.

Figura 10

Gráfico en base a la pregunta 2



Nota. Elaboración propia.

Análisis: De la tabla N° 19 se observa que, de un total de 20 cuestionados, el 70 % (14) manifestaron que el Poder Judicial debe primero declarar el derecho laboral en disputa antes de que SUNAFIL continúe con el procedimiento administrativo sancionador, en cambio el 30 % (6) consideraron que no es necesario esperar la resolución judicial, es decir, que SUNAFIL podría seguir con el procedimiento de manera independiente. De este modo, el pronunciamiento del Poder Judicial es un requisito fundamental para continuar con el PAS en la SUNAFIL cuando está en disputa la misma materia, en tanto que el órgano jurisdiccional tiene la potestad de resolver de forma definitiva controversias sobre la naturaleza de una relación laboral, la existencia de derechos específicos o la validez de una norma, reanudando el PAS una vez recibida la sentencia firme con calidad de cosa juzgada.

Pregunta N° 3: ¿Considera que el proceso laboral en trámite en el Poder Judicial tiene incidencia directa sobre la resolución del procedimiento administrativo sancionador?

Tabla 20

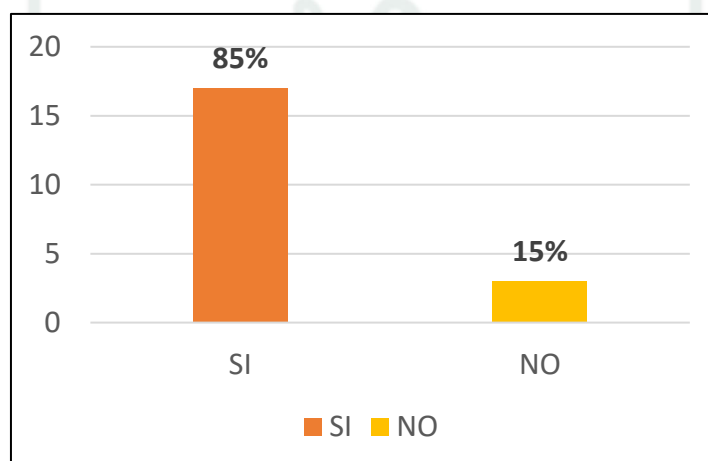
¿Considera que el proceso laboral en trámite en el Poder Judicial tiene incidencia directa sobre la resolución del procedimiento administrativo sancionador?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
SI	17	85 %
NO	3	15 %
Total	20	100

Nota. Cuestionario realizado al personal administrativo e inspectivo de la IRE TACNA – SUNAFIL. Elaboración propia.

Figura 11

Gráfico en base a la pregunta 3



Nota. Elaboración propia.

Análisis: De la tabla N° 20 se observa que, de un total de 20 cuestionados, el 85 % (17) considera que el proceso laboral en trámite ante el Poder Judicial si tiene incidencia directa sobre la resolución del procedimiento administrativo sancionador, mientras que el 15 % (3) opina que no existe tal incidencia. De lo expuesto, es claro que existe incidencia directa sobre la resolución del PAS cuando la pretensión planteada ante el juez laboral es la premisa jurídica o fáctica indispensable para que la SUNAFIL a través del resultado en vía judicial pueda determinar si existió o no la infracción administrativa.

Pregunta N° 4: ¿Considera que se viene aplicando en la Intendencia Regional de Tacna la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite?

Tabla 21

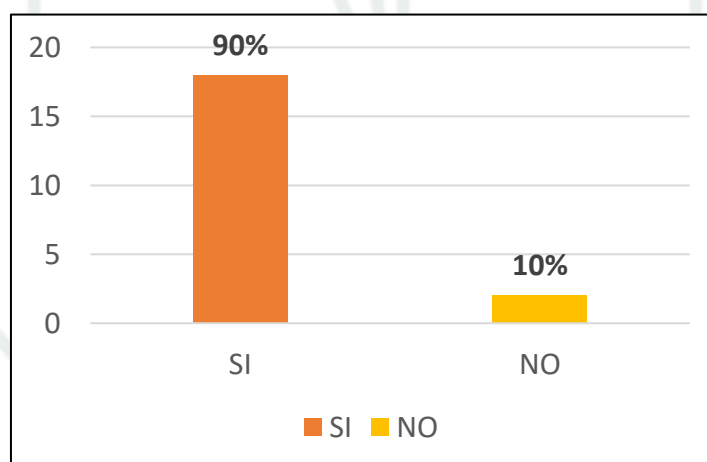
¿Considera que se viene aplicando en la Intendencia Regional de Tacna la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
SI	18	90 %
NO	2	10 %
Total	20	100

Nota. Cuestionario realizado al personal administrativo e inspectivo de la IRE TACNA – SUNAFIL. Elaboración propia.

Figura 12

Gráfico en base a la pregunta 4



Nota. Elaboración propia.

Análisis: Como se aprecia en la tabla N° 21, de un total de 20 cuestionados, el 90 % (18) manifestaron que sí se viene aplicando en la Intendencia Regional de Tacna la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite, mientras que el 10 % (2) consideraron que no se aplica dicha suspensión. Por lo tanto, en base a la opinión de los cuestionados, en la práctica la Intendencia Regional de Tacna estaría presuntamente adoptando esta medida, evitando que la SUNAFIL se pronuncie

anticipadamente sobre el PAS antes de conocer la decisión del Poder Judicial sobre la misma materia.

Pregunta N° 5: ¿La Autoridad administrativa solo puede inhibirse de emitir pronunciamiento en el procedimiento administrativo sancionador si hay identidad de sujetos, hechos y fundamentos en la cuestión litigiosa?

Tabla 22

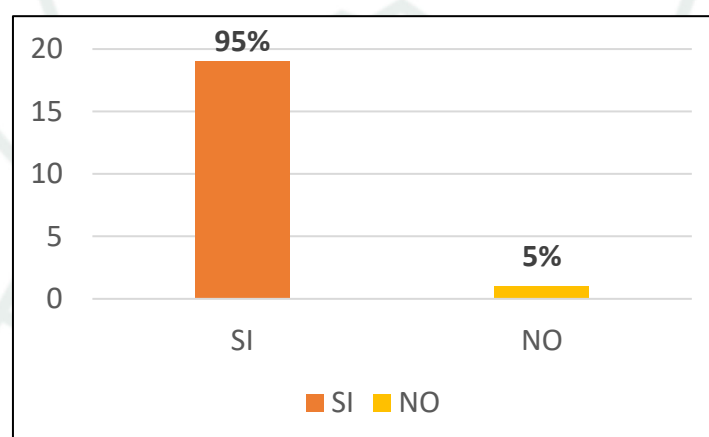
¿La Autoridad administrativa solo puede inhibirse de emitir pronunciamiento en el procedimiento administrativo sancionador si hay identidad de sujetos, hechos y fundamentos en la cuestión litigiosa?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
SI	19	95 %
NO	1	5 %
Total	20	100

Nota. Cuestionario realizado al personal administrativo e inspectivo de la IRE TACNA – SUNAFIL. Elaboración propia.

Figura 13

Gráfico en base a la pregunta 5



Nota. Elaboración propia.

Análisis: Se aprecia en la tabla N° 22, que de los 20 cuestionados, el 95 % (19) consideran que la Autoridad administrativa solo puede inhibirse de emitir pronunciamiento en el procedimiento administrativo sancionador cuando existe identidad de sujetos, hechos y

fundamentos en la cuestión litigiosa, mientras que el 5 % (1) opinó lo contrario. Estos resultados reflejan que prácticamente por unanimidad se reconoce que la inhibición de la SUNAFIL debe aplicarse únicamente cuando concurren los tres elementos de identidad (sujetos, hechos y fundamentos) ya que solo en ese supuesto se configura una verdadera duplicidad de procesos sobre un mismo conflicto.

Pregunta N° 6: ¿Cuál es la principal dificultad que usted tiene para que se aplique la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite?

Tabla 23

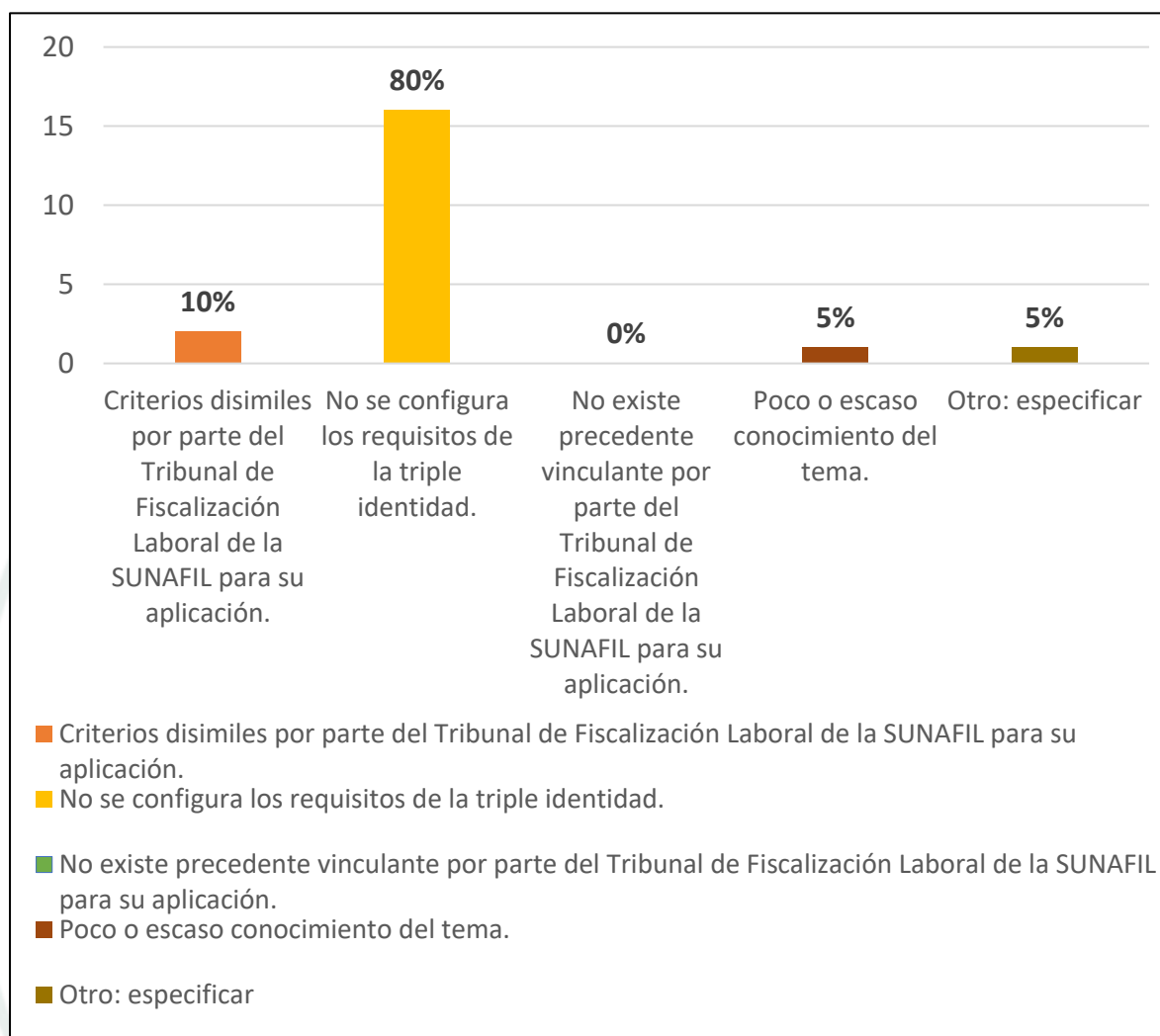
¿Cuál es la principal dificultad que usted tiene para que se aplique la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Criterios disímiles por parte del Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL para su aplicación.	2	10 %
No se configura los requisitos de la triple identidad.	16	80 %
No existe precedente vinculante por parte del Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL para su aplicación.	0	0%
Poco o escaso conocimiento del tema.	1	5%
Otro: especificar:		
- No intervengo en el procedimiento administrativo sancionador.	1	5%
Total	20	100

Nota. Cuestionario realizado al personal administrativo e inspectivo de la IRE TACNA – SUNAFIL. Elaboración propia.

Figura 14

Gráfico en base a la pregunta 6



Nota. Elaboración propia.

Análisis: De la tabla N° 23 se aprecia que, de un total de 20 cuestionados, la mayoría, es decir el 80 % (16) señaló que la principal dificultad para aplicar la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite es que “no se configuran los requisitos de la triple identidad”. Por otro lado, el 10 % (2) indicó como dificultad los “criterios disímiles del Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL para su aplicación”; el 5 % (1) mencionó el “poco o escaso conocimiento del tema”, y un 5% (1) señaló “otro” precisando que no interviene directamente en el procedimiento administrativo sancionador. Cabe destacar que ningún cuestionado, es decir el 0 % señaló como dificultad la ausencia de precedentes vinculantes emitidos por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

Por consiguiente, se evidencia que la principal dificultad para aplicar la suspensión radica en el cumplimiento estricto de la triple identidad (80 %), requisito indispensable para que la SUNAFIL pueda inhibirse y suspender un procedimiento cuando existe un proceso judicial paralelo. Asimismo, la segunda principal dificultad es la presencia de criterios disímiles del Tribunal de Fiscalización Laboral (10 %), por lo que se refleja que no existe aún una uniformidad plena en la interpretación administrativa, lo que podría originar decisiones distintas. Ello refuerza la necesidad de fortalecer la predictibilidad y coherencia en la jurisprudencia administrativa de SUNAFIL, de modo que los inspectores y las Intendencias Regionales cuenten con lineamientos claros para aplicar la suspensión.

Pregunta N° 7: ¿Considera que existen consecuencias jurídicas si no se suspende el procedimiento administrativo sancionador durante un proceso laboral en trámite? ¿Cuáles?

Tabla 24

¿Considera que existen consecuencias jurídicas si no se suspende el procedimiento administrativo sancionador durante un proceso laboral en trámite? ¿Cuáles?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
SI	15	75 %
NO	5	25 %

- ¿CUÁLES?
- Afectación a la seguridad jurídica
 - Se puede incurrir en avocamiento indebido.
 - Vulneración de principio ne bis in idem, además de las consecuencias administrativas.
 - La imposición de multas.
 - Nulidad de resolución de sanción en un proceso judicial contencioso administrativo.
 - Posible responsabilidad administrativa y penal del funcionario o servidor, que conociendo la judicialización de un hecho, objeto de la inspección del trabajo, con los mismos hechos, sujetos y fundamentos, ha dispuesto la continuación de las actuaciones administrativas o procedimiento administrativo.
 - Pronunciamientos entre Sunafil y el Poder Judicial.

- Desplegar todo el aparato administrativo para que en vía judicial se declare posiblemente la nulidad. Lo cual implica gastos procedimentales, procesales, tiempo y falta de seguridad y confianza jurídica en los PAS.

Total

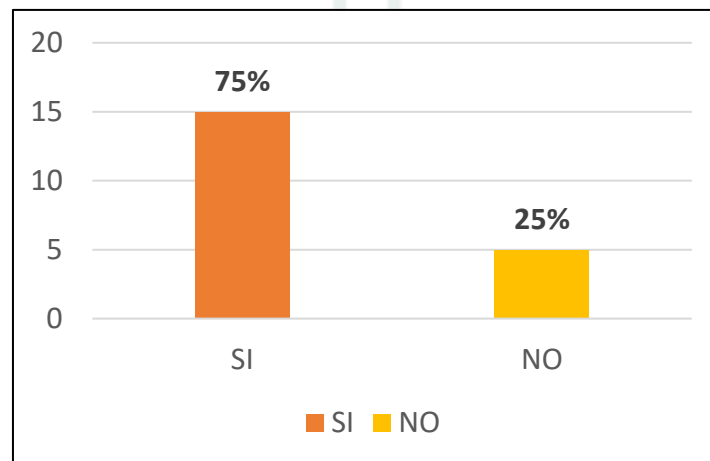
20

100

Nota. Cuestionario realizado al personal administrativo e inspectivo de la IRE TACNA – SUNAFIL. Elaboración propia.

Figura 15

Gráfico en base a la pregunta 7



Nota. Elaboración propia.

Análisis: De la tabla N° 24, se aprecia que, de un total de 20 cuestionados, el 75 % (15) manifestaron que si existen consecuencias jurídicas cuando no se suspende el procedimiento administrativo sancionador durante la tramitación de un proceso laboral judicial, mientras que el 25 % (5) sostiene que no existen tales consecuencias. Entre las principales consecuencias identificadas destacan: la afectación a la seguridad jurídica, la posibilidad de incurrir en avocamiento indebido, la vulneración del principio ne bis in idem, la nulidad de resoluciones sancionadoras en sede contencioso-administrativa, la imposición indebida de multas, así como la eventual responsabilidad administrativa o penal del funcionario que, conociendo la existencia de un proceso judicial sobre los mismos hechos, sujetos y fundamentos, dispone continuar el procedimiento administrativo.

Asimismo, se advierte la posibilidad de pronunciamientos contradictorios entre SUNAFIL y el Poder Judicial, además de la ineficiencia administrativa y el uso innecesario de recursos públicos, al desarrollarse un procedimiento que podría posteriormente ser declarado nulo por decisión judicial.

Estos resultados reflejan un criterio uniforme de que si hay consecuencias jurídicas sino se suspende el PAS en aquellos casos en que existe una cuestión judicial pendiente de resolver. La afectación a la seguridad jurídica, mencionada de forma reiterada, evidencia que la coexistencia de procesos paralelos uno judicial y otro administrativo puede generar decisiones incompatibles, debilitando la coherencia del sistema normativo y la confianza en la administración pública.

La continuación del procedimiento sancionador sin esperar el pronunciamiento del Poder Judicial puede dar lugar a la nulidad del acto administrativo sancionador, en virtud de la inobservancia del principio de legalidad y del debido procedimiento. Asimismo, podría constituir una forma de avocamiento indebido, al invadir competencias propias del órgano jurisdiccional que tiene a su cargo la determinación de derechos laborales sustantivos.

Pregunta N° 8: ¿Considera necesario que la Ley General de Inspección de Trabajo y su Reglamento establezcan en sus artículos las causas de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente al proceso laboral en trámite? ¿Por qué?

Tabla 25

¿Considera necesario que la Ley General de Inspección de Trabajo y su Reglamento establezcan en sus artículos las causas de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente al proceso laboral en trámite? ¿Por qué?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje	¿POR QUÉ?
SI	17	85 %	<ul style="list-style-type: none"> - Para mayor seguridad jurídica. - Quizá para tener más claro la norma aplicable y evitar errores por desconocimiento. - Considero que deben estar compilados todos los temas relevantes aplicables al PAS en un solo marco normativo y no generar interpretaciones extensas y equivocadas. Sin embargo, al estar insertado en el TUO de la LPAG la figura jurídica de la suspensión no resulta necesario incorporarlo en la LGIT, dado
NO	3	15 %	

que la LPAG se aplica en forma supletoria a los procedimientos administrativos en general.

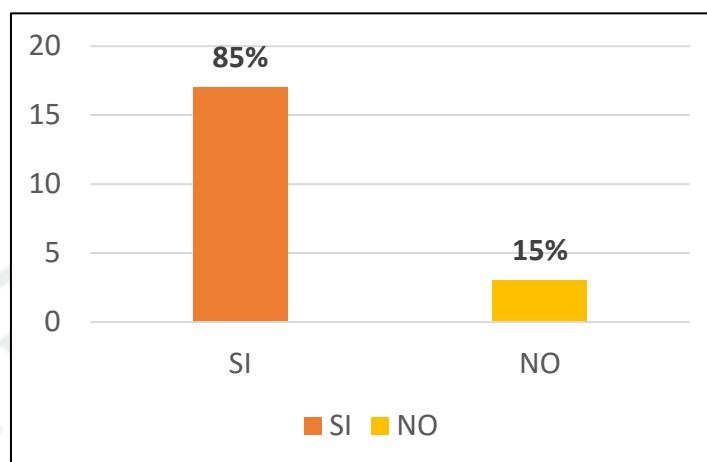
- Si bien existen normas que rigen las funciones y competencias de los jueces, y su ámbito de aplicación, siempre es conveniente que los órganos distintos al Poder Judicial tengan claras sus competencias y sus límites, más aún si es en una norma como una ley o con rango similar.
- Para que los administrados tengan conocimiento de ello y evitar otros gastos en caso de contratar abogados para la vía judicial y administrativa al mismo tiempo.
- Evitar la interpretación personal y ceñirse simplemente a la ley.
- Para precisar mejor la obligatoriedad de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador.
- Para unificar criterios.
- Por ser necesario para la Inspección de Trabajo.
- Para esclarecer hechos y emitir un buen pronunciamiento.
- Predictibilidad y claridad sobre las causales suspensión.
- Para tener motivación al momento de resolver.
- Para que se determine específicamente en qué casos se suspende el procedimiento administrativo sancionador.
- Estabilidad jurídica.
- No solo debe estar establecido las causas, también debe de estar establecido los requisitos y consecuencias en caso de no hacerlo, ello para un mejor desarrollo del análisis del expediente sancionador para el proyectista.
- Si, para evitar la duplicidad de trámites y posibles resoluciones contradictorias.

Total	20	100
-------	----	-----

Nota. Cuestionario realizado al personal administrativo e inspectivo de la IRE TACNA – SUNAFIL. Elaboración propia.

Figura 16

Gráfico en base a la pregunta 8



Nota. Elaboración propia.

Análisis: De la tabla N° 25, se observa que, de un total de 20 cuestionados, el 85 % (17) consideran que, si es necesario que la Ley General de Inspección de Trabajo y su Reglamento establezcan expresamente en sus artículos las causas de suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite, mientras que el 15 % (3) manifiesta que no es necesario incorporar dicha disposición en la normativa.

Por lo tanto, considerando las razones expuestas por los cuestionados, es necesario que la Ley General de Inspección de Trabajo y su Reglamento establezcan expresamente en sus artículos las causas de suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite, principalmente por la necesidad de fortalecer la seguridad jurídica y garantizar claridad normativa, evitando interpretaciones subjetivas o dispares por parte de las autoridades administrativas. La inclusión explícita de estas causales en la ley permitiría mayor predictibilidad, uniformidad y coherencia en la aplicación de la suspensión, así como una actuación más transparente y confiable por parte de SUNAFIL.

2.2. REVISIÓN DE RESULTADOS DE LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS

Como segunda parte, se detallan los datos obtenidos por medio de la ficha de observación documental sobre 12 expedientes administrativos de la Intendencia Regional de Tacna–SUNAFIL, analizando las resoluciones administrativas emitidas por la Subintendencia de Sanción que resuelven la suspensión del procedimiento administrativo sancionador y por su

parte aquellos que siguen su trámite a pesar de tener un proceso laboral vinculado correspondiente al periodo 2021 al 2025.

Tabla 26

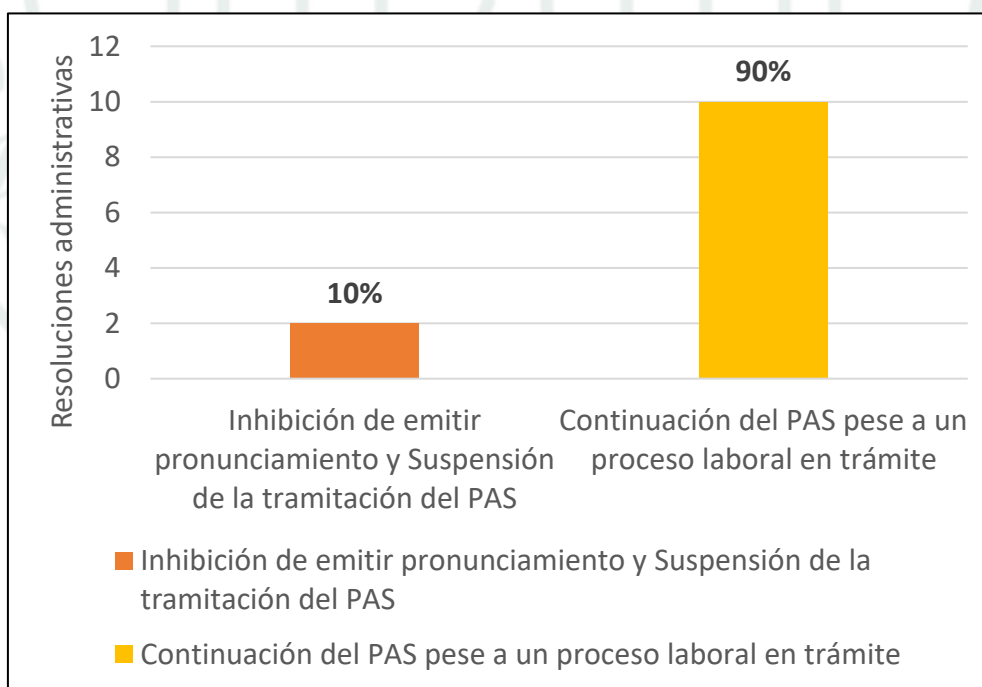
Resoluciones administrativas emitidas por la Subintendencia de Sanción de la IRE Tacna - SUNAFIL

Resoluciones administrativas	Frecuencia	Porcentaje
Inhibición de emitir pronunciamiento y Suspensión de la tramitación del PAS	2	10 %
Continuación del PAS pese a un procesal laboral en trámite	10	90 %
Total	12	100

Nota. Resoluciones administrativas emitidas por la Subintendencia de Sanción de la IRE TACNA – SUNAFIL. Elaboración propia.

Figura 17

Gráfico en base a las resoluciones administrativas por SISA de la IRE TACNA-SUNAFIL



Nota. Elaboración propia.

Análisis: Se aprecia en la tabla N° 26 que, de un total de 12 resoluciones administrativas que han sido analizadas y que han sido resueltas por la Subintendencia de Sanción de la Intendencia Regional de Tacna–SUNAFIL, el 10 % que representa 2 resoluciones administrativas resuelve la inhibición de emitir pronunciamiento y suspensión de la tramitación del PAS, mientras que el 90 % que representa 10 resoluciones administrativas resuelve la continuación del PAS pese a un proceso laboral en trámite.

Por lo tanto, esto indica una tendencia clara de SUNAFIL en la Intendencia Regional de Tacna a priorizar la continuidad del procedimiento administrativo sancionador, y en consecuencia no se aplica la suspensión del PAS debido a la ausencia de una regulación expresa que establezca criterios uniformes para su procedencia, así como a la interpretación restrictiva que realizan los órganos funcionales de SUNAFIL respecto a la vinculación entre el procedimiento administrativo y el proceso judicial en trámite.

3. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

El análisis conjunto de los resultados en base a las respuestas de los cuestionados del personal administrativo e inspectivo de la Intendencia Regional de Tacna – SUNAFIL y del examen de los expedientes administrativos revisados, permite identificar que no hay coincidencia entre la opinión de los cuestionados y la realidad institucional de SUNAFIL. Si bien la gran mayoría de los participantes coincidió en que el procedimiento administrativo sancionador debe suspenderse cuando existe una cuestión contenciosa pendiente de pronunciamiento judicial, la revisión de 12 expedientes administrativos demuestra que solo en 2 resoluciones administrativas emitidas por la Subintendencia de Sanción de la Intendencia Regional de Tacna – SUNAFIL decidió inhibirse y suspender la tramitación del procedimiento, mientras que en los 10 restantes se continuó con el trámite sancionador pese a la existencia de un proceso judicial paralelo.

Este contraste revela que, aunque existe claridad conceptual y jurídica sobre la necesidad de la suspensión, su aplicación práctica es aún limitada y excepcional. Los cuestionados reconocen que el Poder Judicial debe pronunciarse previamente sobre los derechos laborales en controversia, y que tal pronunciamiento debe orientar las decisiones administrativas posteriores, garantizando la coherencia y la seguridad jurídica. Sin embargo, a través de los expedientes administrativos se evidencia que en la práctica prevalece una lógica

de continuidad procedimental, incluso cuando existen indicios claros de una posible duplicidad de instancias o de un conflicto de competencias entre la vía judicial y la administrativa.

Estos resultados revelan una falta de uniformidad en los criterios interpretativos del Tribunal de Fiscalización Laboral, lo que genera incertidumbre en las Intendencias Regionales respecto de cuándo procede realmente la suspensión. De igual forma, por la exigencia estricta de la triple identidad (sujetos, hechos y fundamentos), reconocida por el 80 % de los cuestionados como la principal dificultad, limitando considerablemente la aplicación de esta figura, pues en la práctica los casos ocasionalmente cumplen de manera exacta con estos tres requisitos. Finalmente, la ausencia de una regulación expresa en la Ley General de Inspección de Trabajo y su Reglamento sobre las causales de suspensión del PAS frente a un proceso judicial en trámite genera incertidumbre jurídica y propicia que la autoridad interprete la procedencia de la suspensión según su propio criterio, lo que afecta la coherencia institucional, la predictibilidad de las decisiones y la seguridad jurídica de los administrados.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite genera una serie de consecuencias jurídicas, entre las cuales destacan que se eviten decisiones contradictorias entre SUNAFIL y el Poder Judicial sobre la misma materia, evita la nulidad de actos administrativos sobre sanciones impuestas, y que la Administración Pública evite incurrir en avocamiento indebido, debiendo reanudar el PAS hasta que tome conocimiento de la decisión firme en sede judicial sobre la naturaleza de una relación laboral, la existencia de derechos específicos o la validez de una norma.

SEGUNDA.- Mediante la suspensión del procedimiento administrativo sancionador se reconoce y se delimita los ámbitos de actuación de la autoridad administrativa de trabajo y judicial, en tanto que impide que la SUNAFIL exceda sus competencias y respete los límites que recaen sobre el juez laboral encargado de resolver de manera exclusiva conflictos laborales a través de un debido proceso y en aplicación del principio de seguridad jurídica, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y el TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

TERCERA.- De la investigación realizada se concluye que los criterios para determinar la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a la existencia de un proceso laboral en trámite se encuentra condicionada a la verificación estricta de la triple identidad de sujetos, hechos y fundamentos, constituyendo dicha exigencia la principal dificultad para su aplicación por parte de la Intendencia Regional de Tacna - SUNAFIL, conforme se desprende de los resultados del cuestionario aplicado al personal inspectivo y administrativo.

CUARTA.- La SUNAFIL de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial se encuentra obligada a suspender el procedimiento administrativo en curso cuando advierta la existencia de una controversia cuya resolución requiera necesariamente de un pronunciamiento previo del Poder Judicial. Pese a que se reconoce esta obligatoriedad, en la práctica existe resistencia para efectuarlo lo cual explica que la suspensión solo se haya materializado en dos de los doce expedientes analizados.

QUINTA.- La hipótesis planteada ha podido ser verificada en su totalidad en el presente trabajo de investigación, dado que se comprobó que en la práctica la SUNAFIL tiende a continuar con los procedimientos sancionadores aun cuando los hechos se encuentran bajo conocimiento del Poder Judicial, y esto se debe a la falta de uniformidad plena en la

interpretación administrativa para su aplicación. De esta manera los objetivos del presente trabajo de investigación han sido alcanzados en su totalidad y la hipótesis formulada ha logrado su comprobación efectiva.



RECOMENDACIONES

PRIMERA.- Para fortalecer la aplicación de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite, siguiendo el modelo chileno y español, el Perú podría extender la procedencia de la suspensión incluso a aquellos supuestos en los que no se configure estrictamente la triple identidad, siempre que la resolución administrativa dependa de manera sustancial del pronunciamiento judicial, es decir que el interesado haya judicializado el mismo objeto de pretensión. Ello permitiría una actuación más coherente, garantista y coordinada entre la autoridad administrativa y el Poder Judicial.

SEGUNDA.- Se recomienda disponer actuaciones de consulta y capacitaciones obligatorias en cada Intendencia Regional de la SUNAFIL dirigidas a los supervisores, inspectores de trabajo, autoridades instructoras, sancionadoras y personal administrativo para identificar cuándo es procedente suspender un procedimiento administrativo en función del artículo 13 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial y analizar la jurisprudencia vigente sobre los criterios que toma en cuenta la Corte Suprema de Justicia de la República para su aplicación.

TERCERA.- Se recomienda que exista un sistema informático como nexo entre la SUNAFIL y el Poder Judicial para la verificación rápida y eficiente de la existencia de procesos judiciales en trámite relacionados con procedimientos administrativos sancionadores. Este sistema facilitaría la comunicación interinstitucional y la coordinación para la suspensión o continuidad de los procedimientos administrativos cuando exista un proceso judicial en curso sobre los mismos hechos o materias.

CUARTA.- Se recomienda la incorporación del Artículo 45-A en la Ley General de Inspección de Trabajo, en la que se regule el supuesto de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite respecto a sus requisitos, causas y consecuencias, con la finalidad de que se asegure el debido procedimiento y fortalecer la seguridad jurídica en el sistema inspectivo laboral.

**PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA EL ARTÍCULO 45-A EN LA LEY N°
28806, LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO**

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer el supuesto de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL cuando exista un proceso laboral en trámite sobre la misma materia.

Artículo 2°.- Incorporación del artículo 45-A en la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, según el siguiente texto:

Artículo 45-A.- Suspensión del procedimiento administrativo sancionador por existencia de proceso laboral en trámite

45-A.1. El procedimiento administrativo sancionador se suspende cuando exista un proceso judicial laboral en trámite que tenga por objeto el análisis de la misma materia que constituye la infracción administrativa investigada, debiendo la autoridad sancionadora inhibirse de emitir pronunciamiento.

45-A.2. La suspensión puede ser dispuesta de oficio por la autoridad sancionadora o a solicitud de parte debidamente acreditada.

45-A.3. Para la procedencia de la suspensión deben concurrir los siguientes requisitos:

- a) Que la pretensión de la demanda presentada por el interesado ante el órgano jurisdiccional esté vinculada al proceso administrativo sancionador.*
- b) Que exista identidad sustancial de hechos entre el procedimiento administrativo sancionador y el proceso laboral en trámite.*
- c) Que la decisión judicial firme resulte determinante para la continuación del procedimiento administrativo sancionador.*

45-A.4. Las causas que ameritan la suspensión del procedimiento administrativo sancionador obedecen a los siguientes supuestos:

- a) Ninguna autoridad administrativa puede ejercer funciones jurisdiccionales ni emitir pronunciamientos que afecten el contenido esencial de una controversia judicial.*

- b) *Necesidad de un pronunciamiento judicial previo, cuando la determinación de la infracción administrativa depende de la definición judicial sobre la naturaleza de una relación laboral, la existencia de derechos específicos o la validez de una norma.*

45-A.5. Las consecuencias jurídicas que conlleva efectuar la suspensión del procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

- a) *Se interrumpen los plazos del procedimiento administrativo sancionador y no se emite pronunciamiento de fondo hasta que exista sentencia judicial firme.*
- b) *Se evita que la autoridad sancionadora incurra en avocamiento indebido garantizando el principio de seguridad jurídica.*
- c) *Garantizar que los pronunciamientos de la autoridad sancionadora y judicial no entren en contradicción sobre una determinada materia.*
- d) *Eventual responsabilidad administrativa o penal del funcionario que, conociendo la existencia de un proceso judicial dispone continuar el procedimiento administrativo.*

45-A.6. Concluido el proceso judicial, la autoridad sancionadora reanuda el procedimiento considerando la decisión establecida en sede judicial.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

En el contexto actual de la normativa del sistema de inspección de trabajo, se observa la ausencia de un artículo en la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección de Trabajo que regule el supuesto de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador cuando existe a su vez pronunciamiento pendiente en sede judicial sobre la misma materia. El artículo 13 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que en el desarrollo de un procedimiento administrativo cuando surja una controversia de naturaleza contenciosa que requiera de un pronunciamiento judicial previo, el procedimiento debe ser suspendido por la autoridad competente hasta que el Poder Judicial determine el derecho aplicable al litigio. Por su parte, el artículo 75 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General regula el requisito estricto de la triple identidad para que se configure este supuesto (sujetos, hechos y fundamentos). Sin embargo, en la práctica esta exigencia no se cumple, siendo esta la principal

dificultad para que SUNAFIL pueda inhibirse. Esta modificación tiene como propósito que el sistema de inspección de trabajo obtenga reglas claras sobre la no superposición de competencias entre la SUNAFIL y el Poder Judicial evitando pronunciamientos disímiles en sede administrativa y judicial con la consecuente afectación del principio de predictibilidad y seguridad jurídica, considerando para ello los requisitos indispensables de la suspensión del PAS, asegurando la coherencia entre la potestad sancionadora y la función jurisdiccional, sin debilitar la labor inspectiva del Estado.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente norma se aplica a todos los procedimientos administrativos sancionadores a cargo de la autoridad sancionadora, en el supuesto de que el interesado acuda a la autoridad administrativa de trabajo y a la autoridad judicial previa interposición de demanda, discutiéndose en ambas sedes una misma materia, quedando pendiente de pronunciamiento la cuestión litigiosa.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación de la presente propuesta normativa no implica gastos adicionales en el presupuesto del sector público. Asimismo, el principal beneficio de la aplicación de la norma es garantizar el principio de predictibilidad, promoviendo la seguridad jurídica y coherencia en las decisiones del Estado frente al administrado, lo que contribuye a la reducción de conflictos laborales que se generan entre trabajadores y empleadores cuando existen decisiones disímiles por las instancias administrativas y judiciales. Del mismo modo, la propuesta permitirá la utilización más eficiente de los recursos en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores.

IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia de la norma modifica y enriquece el marco legal del sistema inspectivo de trabajo, con efectos positivos tanto en la protección de los derechos de los trabajadores como empleadores, al reforzarse la legitimidad de la SUNAFIL y promover una adecuada coordinación con el Poder Judicial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abanto Revilla, C. (2010). La evolución de la competencia en materia previsional y su (in) compatibilidad con la Nueva Ley Procesal de Trabajo. *Editorial Academia de la Magistratura del Perú*, 25–26. https://www.academia.edu/27208390/DOCTRINA_Y_AN%C3%81LISIS_SOBRE_LA_NUEVA_LEY_PROCESAL_DEL_TRABAJO
- Águila Grados, G., y Calderón Sumarriva, A. (2011). *El aeiou del Derecho. Módulo Corporativo*. Editorial San Marcos E.I.R.L. Primera Edición, 97-98.
- Alva Matteucci, M. (2005). El principio de continuidad de infracciones. Su implicancia en el ámbito tributario. *Editorial Teleley*, 3. https://www.teleley.pe/legacy/articulos/art_mateucci.pdf
- Arévalo Vela, J. (2016). Tratado de Derecho Laboral. *Editorial Instituto Pacífico S.A.C.* Primera Edición, 540.
- Arévalo Vela, J. (2018). Los principios del proceso laboral. *Editorial de la Revista Lex de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Alas Peruanas*, 259.
- Barbero, J., Fernández Rodríguez, A. y Zhu, C. (2020). Guía sobre la inspección del trabajo y la seguridad social. *Editorial Organización Internacional de Trabajo*, 36.
- Casale, G. (2012). La eficacia del derecho del trabajo y el papel de la inspección de trabajo. *XX Congreso Mundial Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, 44. <https://isssl.org/wp-content/uploads/2013/01/TopicOneSpanish-Casale.pdf>
- Castañeda Otsu, S., Delago Guemes C., Montoya Chávez, V. H., y León Vásquez J. L. (2005). La Constitución comentada: Tomo II. *Editorial Gaceta Jurídica S.A.* Primera Edición, 470.
- Castillo Córdova, L. (2006). Administración pública y control de la constitucionalidad de las leyes: ¿Otro exceso del TC? *Editorial Repositorio institucional PIRHUA – Universidad de Piura*, 12–13. <https://pirhua.udep.edu.pe/backend/api/core/bitstreams/08697c90-b38f-4725-af1a-39094cdf6d3d/content>

- Chocrón Giráldez, A.M. (2005). La exclusividad y la unidad jurisdiccionales como principios constitucionales en el ordenamiento jurídico español. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 678-679. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3838>
- Danós, J. (2011). El procedimiento administrativo a los 10 años de entrada en vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo General (LPAG). *Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú*. Primera Edición, 22. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/issue/view/340>
- De Belaunde López de Romaña, J. (1997). Justicia, legalidad y reforma judicial en el Perú. *Editorial Ius Et Veritas*, 109. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15735>
- 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. *Editorial Revista Laborem. Sociedad Peruana de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social*, 580. <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem24-25-1.pdf>
- Domínguez Haro, H. (2019). ¿Ser o no ser del Poder Judicial? Aproximación bibliográfica sobre el proceso de reforma, modernización, reestructuración y refundación de la judicatura nacional. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 363. <https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ropj/article/view/12>
- Espinoza Escobar, J. (2015). La autonomía del proceso laboral a propósito de la Ley 29497. *Editorial Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 322. <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/Mario-Pasco-Homenaje-full-311-326.pdf>
- Espinoza Laureano, F. (2015). La infracción administrativa en materia sociolaboral (apuntes para un estudio interdisciplinario). VI Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. *Editorial Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3. <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/VI-Congreso-Nacional-full-645-658.pdf>

- Gamarra Vílchez, L. (2010). Los principios en el nuevo proceso laboral. IV Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. *Editorial Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 206. <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/IV-Congreso-Nacional-Cusco-2010-203-218.pdf>
- González Nieves, O. (2010). Encuentros y desencuentros de los principios del derecho procesal del trabajo en la Ley N° 29497 con los principios del derecho del trabajo, derecho administrativo, proceso contencioso administrativo, derecho de la seguridad social y derecho arbitral. *Editorial Academia de la magistratura del Perú*, 75. <https://es.scribd.com/document/740179749/Encuentros-y-desencuentros-de-los-principios-del-derecho-procesal-del-trabajo>
- Gordillo, A. (2017). Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. *Editorial Fundación de Derecho Administrativo*, Primera Edición, 88.
- Guzmán Napurí, C. (2011). Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo, *Ediciones Caballero Bustamante S.A.C*, Primera edición, 113, 803, 830.
- Huamán Estrada, E. (2014). La suspensión del procedimiento de la inspección laboral frente a la existencia de un proceso judicial laboral “vinculado”. VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. *Editorial Sociedad Peruana del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 659–676. <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/VI-Congreso-Nacional-full-659-676.pdf>
- Huamán Estrada, E., y Egúsqüiza Palacín, B. (2016). Cómo afrontar una inspección de trabajo, *Editorial Gaceta Jurídica S.A.*, Primera edición, 19.
- Huamán Ordoñez, L. A. (2019). Procedimiento Administrativo General Comentado. *Jurista Editores*, Segunda Edición, 480.
- Lama More, H. E. (2012). La independencia judicial. *Editorial Jurídica. Suplemento de análisis legal*, 2.
- Lara Arnao, R. (2021). ¿La interposición de un proceso judicial suspende las actuaciones de la Sunafil? *Editorial Soluciones Laborales*, 160, 197–210.

- López Viera, J. R. (2021). El rol de los jueces constitucionales en el desarrollo del Estado Constitucional. *Revista Peruana de Derecho Constitucional Constitución y naturaleza. Centro de Estudios Constitucionales. Tribunal Constitucional del Perú*, 13. <https://revista.tc.gob.pe/index.php/revista/article/view/336>
- Martin Tirado, R. (2013). Procedimiento administrativo sancionador en materia de contratación pública. Derecho al debido proceso en sede administrativa y protección constitucional para el ejercicio de la función arbitral. *Editorial Ius et Praxis, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima*, (44), 153–154. <https://repositorio.ulima.edu.pe/handle/20.500.12724/2816>
- Mendizábal Bermúdez, G. (2019). Convenio sobre la inspección del trabajo 1947 (núm. 81). *Revista Internacional y Comparada de relaciones laborales y derecho del empleo, Editorial University Press*, 347-348. https://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/view/730
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2017). Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. *Editorial Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico*, Segunda edición, 27-28. <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/1461896-guia-practica-sobre-el-procedimiento-administrativo-sancionador>
- Monzón Zeballos, W. (2015). El principio de razonabilidad frente a la cuantía y aplicación de sanciones por infracciones a la normativa sociolaboral. A propósito de la modificación del artículo 48 del D.S. N° 019-2006-TR. IV Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *Editorial Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 680. <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/VI-Congreso-Nacional-full-677-691.pdf>
- Morales Corrales, P.G. (2010). La Nueva Ley Procesal de Trabajo y la empresa. IV Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Retos del Derecho del Trabajo Peruano, *Editorial Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 267. <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/IV-Congreso-Nacional-Cusco-2010-263-273.pdf>

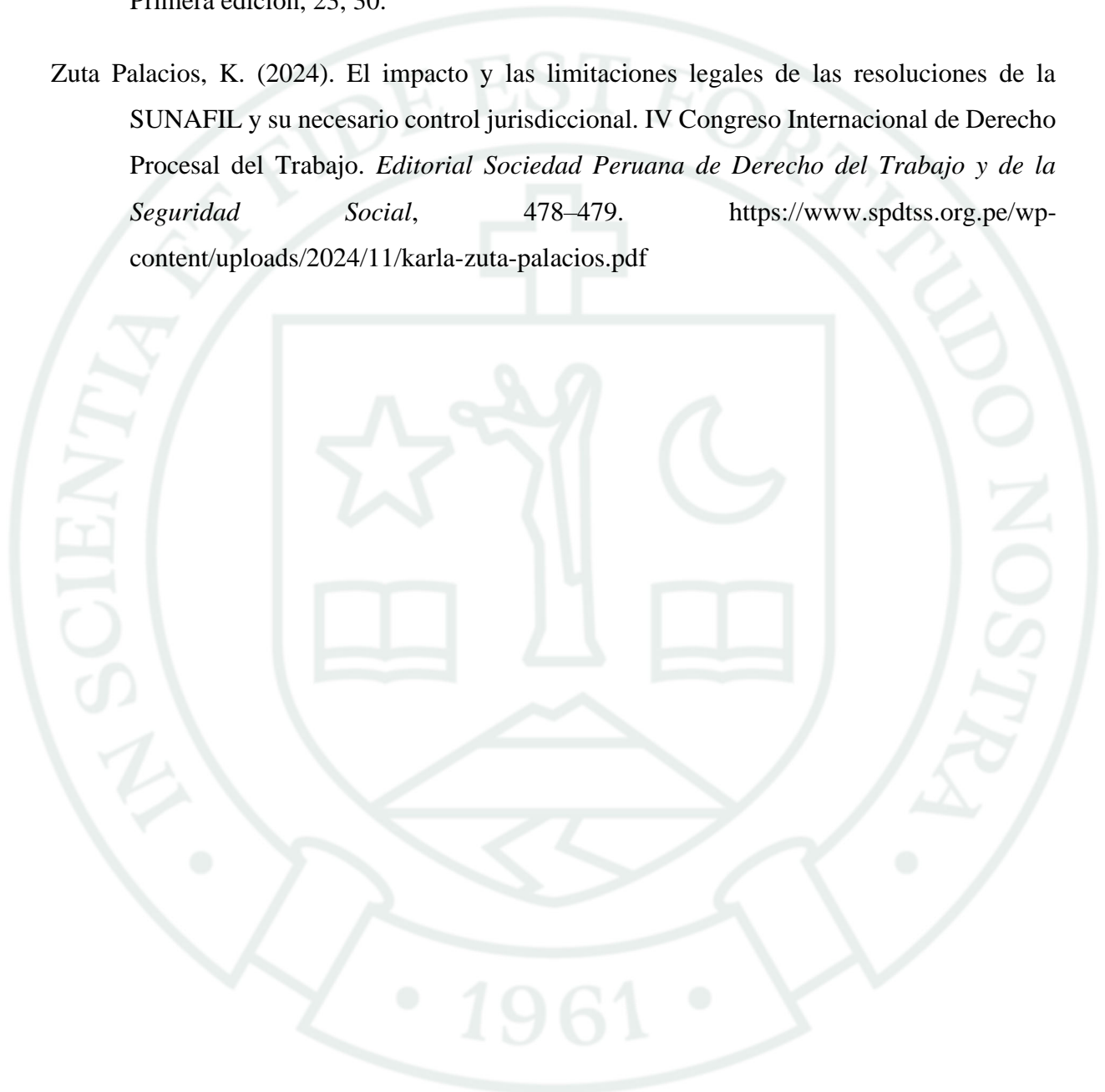
- Morón Urbina, J. C. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Vol. Tomo II, *Editorial Gaceta Jurídica S.A.*, 14 Edición, 432, 444.
- Morón Urbina, J. C. (2021). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. *Editorial Gaceta Jurídica S.A.*, 16 Edición, 412, 591-592.
- Ospina Salinas, E., Bautista Puchuri, F., Sánchez Matos, A., y Polanco Monteza, N. (2021). El papel de las y los denunciantes en los procedimientos de inspección del trabajo. *Revista Laborem. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Homenaje a Javier Neves Mujica*, 559–587. <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem24-24-1.pdf>
- Pacori Cari, J. M. (2020). Manual operativo del procedimiento administrativo general. *Editorial Ubi Lex Asesores SAC*, Primera edición, 29, 813.
- Plá Rodríguez, A. (1998). Los principios del Derecho del Trabajo. *Editorial Depalma*, 3era Edición, 14.
- Priori Posada, G. F. (2010). La suspensión del proceso prejudicialidad en el proceso civil peruano. *Editorial Ius Et Veritas*, 281–282. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12155>
- Puente Bardales, P. M. (2015). Los principios en la Nueva Ley Procesal de Trabajo N° 29497. *Editorial Revista del Poder Judicial*, 3.
- Rojas Franco, E. (2011). El debido procedimiento administrativo. *Revista de la Facultad de Derecho PUCP*, 182. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3147>
- Rojas, P. (2015). Administración pública y los principios del derecho administrativo en Perú. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 198–201. <https://repositorio.esan.edu.pe/server/api/core/bitstreams/d5fa24d9-3ea7-4102-8491-789ab7a341bf/content>
- Salazar Lizárraga, M. (2014). Autonomía e independencia del Poder Judicial Peruano en un Estado social y democrático de derecho. *Editorial Ciencia y Tecnología*, 148. <https://revistas.unitru.edu.pe/index.php/PGM/article/view/575>

- Sara Quispe, E. (2024). La suspensión del procedimiento administrativo sancionador seguido en Ositran ante la existencia de un proceso arbitral previo [*Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica del Perú*]. <https://tesis.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/9bfff8c2-c53a-4864-8d8e-c966198e3860/content>
- Sosa Gómez, C. (2021). El valor jurídico del expediente administrativo. *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, 70. <https://cidep.online/ojs/index.php/redav/issue/view/redav-23>
- Toyama Miyagusuku, J., y Eguiguren Praeli, A. (2018). Inspección del Trabajo. Jurisprudencia administrativa más relevante, *Editorial Gaceta Jurídica S.A.*, Primera Edición, Lima, 6.
- Toyama Miyagusuku, J., e Higa García, H. (2011). La prueba en el derecho laboral: el proceso inspectivo y la justicia oral. *Editorial Derecho & Sociedad*, 224. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/13175>
- Toyama Miyagusuku, J., y Rodríguez García, F. (2014). Manual de Fiscalización Laboral. *Editorial Gaceta Jurídica S.A.*, Primera Edición, 221.
- Toyama Miyagusuku, J. (2014). La Sunafil y el debido proceso constitucional. VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. *Editorial Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 546. <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/VI-Congreso-Nacional-full-541-557.pdf>
- Tribunal Constitucional. Exp. N.º 1003-1998-AA/TC, fundamento jurídico 6.
- Tribunal Constitucional. Exp. N.º 1091-2002-HC/TC, fundamento jurídico 1.
- Tribunal Constitucional. Exp. N.º 01873-2009-PA/TC, fundamento jurídico 10.
- Tribunal Constitucional. Exp. N.º 156-2012-PHC/TC, fundamento jurídico 46.
- Vargas Raschio, T., Quispe Meza, V., y Valdivia Alejos, F. (2022). Manual de Fiscalización Laboral, *Editorial Gaceta Jurídica S.A.*, Primera Edición, 147.

Vinatea Recoba, L., y Toyama Miyagusuku, J. (2019). Análisis y comentarios de la Nueva Ley Procesal del Trabajo. *Editorial Soluciones Laborales*, 36, 89

Zavala Costa, J., y Mendoza Legoas, L. (2019). Los principios del procedimiento sancionador y la inspección del trabajo, *Editorial Philippi Prietocarrizosa Ferrero DU & Uría*, Primera edición, 23, 30.

Zuta Palacios, K. (2024). El impacto y las limitaciones legales de las resoluciones de la SUNAFIL y su necesario control jurisdiccional. IV Congreso Internacional de Derecho Procesal del Trabajo. *Editorial Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 478–479. <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2024/11/karla-zuta-palacios.pdf>





ANEXOS



ANEXO 01
PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Universidad Católica de Santa María
Escuela de Postgrado
Área de Ciencias Jurídicas y Empresariales
Maestría en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social



**“IMPLICANCIAS DE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR FRENTE A UN PROCESO LABORAL EN TRÁMITE, EN LA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL -
INTENDENCIA REGIONAL DE TACNA, 2021-2025”**

Proyecto de Investigación presentado por la Maestría:

SANDRA ZAPATA RAMÍREZ

Para optar por el Grado Académico de Maestra en:

Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

ASESORA:

DRA. CAROLINA TERESA AYVAR ROLDÁN

AREQUIPA – PERÚ

2025

INDICE

PREÁMBULO	3
I. PLANTEAMIENTO TEÓRICO	4
1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	4
1.1 ENUNCIADO DEL PROBLEMA	4
2. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	4
2.1. ÁREA DE CONOCIMIENTO	4
2.2. ANÁLISIS DE VARIABLES	4
2.3. INDICADORES	4
2.4. SUBINDICADORES	5
2.5. CUADRO DE OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES	8
2.6. INTERROGANTES BÁSICAS	9
2.7. TIPO Y NIVEL DE INVESTIGACIÓN	10
3. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	10
4. MARCO TEÓRICO	12
4.1. CONCEPTOS BÁSICOS	12
5. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS	16
6. OBJETIVOS	18
OBJETIVO GENERAL	18
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	18
7. HIPÓTESIS	18
II. PLANTEAMIENTO OPERACIONAL	20
1. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS	20
1.1. VARIABLE INDEPENDIENTE	20
1.2. VARIABLE DEPENDIENTE	20
1.3. CUADRO DE SISTEMATIZACIÓN DE TÉCNICAS E INSTRUMENTOS	21
2. CAMPO DE VERIFICACIÓN	24
2.1. UBICACIÓN ESPACIAL DE LA INVESTIGACIÓN	24
2.2. UBICACIÓN TEMPORAL DE LA INVESTIGACIÓN	24
2.3. UNIVERSO Y MUESTRA	24
3. ESTRATEGIA DE RECOLECCIÓN DE DATOS	24

4.	CUADRO DE RECURSOS HUMANOS.....	26
5.	CUADRO DE RECURSOS MATERIALES.....	26
6.	CUADRO DE RECURSOS ECONÓMICOS.....	26
7.	CRONOGRAMA DE TRABAJO.....	27
8.	BIBLIOGRAFÍA	28
9.	ESQUEMA DEL CONTENIDO DE LA TESIS	29
	ANEXOS	32
I.	FICHA BIBLIOGRÁFICA	33
II.	FICHA DOCUMENTAL.....	34
III.	FICHA MATRIZ DE REGISTRO.....	35
IV.	CUESTIONARIO	36

PREÁMBULO

En la actualidad, el ordenamiento jurídico nacional enfrenta situaciones en las que determinadas materias son objeto de análisis simultáneo tanto por la Autoridad Inspectiva de Trabajo como por los órganos jurisdiccionales en el ámbito laboral. Esta concurrencia plantea la necesidad de cuestionar la validez de la doble exposición del empleador y trabajador a procedimientos administrativos y procesos judiciales.

Precisamente, con el objetivo de resguardar la coherencia y armonía en las decisiones del Estado, se reconoce la pertinencia de suspender el proceso en sede administrativa cuando el asunto está siendo conocido por la judicatura laboral y que al emitir sentencia podría generar consecuencias jurídicas, en tanto que existe una ineludible conexión respecto a la materia a tratar, lo cual debe obligar a la autoridad administrativa a inhibirse y suspender el trámite del procedimiento por respeto al principio de la seguridad jurídica y a la supremacía de las decisiones del Poder Judicial. Esta medida busca evitar pronunciamientos contradictorios entre las decisiones emitidas por la Administración Pública (Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral) y las resoluciones del Poder Judicial.

En este contexto, la presente investigación se enfoca en analizar las implicancias de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite, en la SUNAFIL. Para tal fin, se examinará dicha suspensión, identificando sus causas, consecuencias y efectos jurídicos, se estudiarán los principios que rigen en el proceso laboral, el ámbito de actuación de la justicia laboral, la competencia por materia de los juzgados especializados de trabajo y los sujetos procesales intervinientes. Este análisis se efectuará en estricta concordancia con el marco normativo vigente, permitiendo ubicar las disposiciones legales que regulan la coexistencia y eventual prelación de ambos procedimientos cuando versan sobre sujetos, hechos y fundamentos sustancialmente coincidentes.

En suma, el presente estudio aspira a contribuir al debate doctrinario y jurisprudencial, desde una perspectiva que articule el tratamiento judicial y administrativo del conflicto laboral, promoviendo un enfoque integral y coherente con los principios del Estado de Derecho y la seguridad jurídica.

I. PLANTEAMIENTO TEÓRICO

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 ENUNCIADO DEL PROBLEMA

“Implicancias de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite, en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - Intendencia Regional de Tacna, 2021-2025”

2. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

2.1. ÁREA DE CONOCIMIENTO

El problema a investigarse se encuentra en:

Campo: Ciencias Jurídicas

Área: Derecho Laboral

Línea: Procedimiento administrativo sancionador en la Inspección del Trabajo

2.2. ANÁLISIS DE VARIABLES

a) Variable Independiente

Implicancias de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador

b) Variable Dependiente

Proceso laboral en trámite

2.3. INDICADORES

a) Variable Independiente

- Suspensión del procedimiento administrativo

- Administración Pública
 - Estructura del procedimiento administrativo sancionador
 - Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador
 - Normatividad
 - Jurisprudencia
- b) Variable Dependiente**
- Proceso Laboral
 - Poder Judicial
 - Normatividad
 - Jurisprudencia

2.4. SUBINDICADORES

Variable Independiente

- a) Suspensión del procedimiento administrativo
- Conceptos
 - Presupuestos
 - Competencia
 - Causas
 - Consecuencias

- b) Administración Pública
 - Definición
 - Principios
- c) Estructura del procedimiento administrativo sancionador
 - Potestad sancionadora
 - Principios del procedimiento administrativo sancionador
 - Características del procedimiento administrativo sancionador
 - Autoridades del procedimiento administrativo sancionador
 - Partes en el procedimiento administrativo sancionador
 - Fases del procedimiento administrativo sancionador
- d) Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador
 - Imputación de cargos
 - Informe Final de Instrucción
 - Medidas provisionales
 - Sanción administrativa
 - Procedimiento recursivo
 - Procedimiento de ejecución
- e) Normatividad
 - Ley del Procedimiento Administrativo General y Reglamento

- Ley de Inspección del Trabajo y su Reglamento
- f) Jurisprudencia
 - Resoluciones de la SUNAFIL

Variable Dependiente

- a) Proceso Laboral
 - Principios del proceso laboral
 - Ámbito de justicia laboral
 - Competencia por materia de los juzgados laborales
 - Partes procesales
- b) Poder Judicial
 - Supremacía del Poder Judicial
 - Autonomía e Independencia del Poder Judicial
 - Principios de la administración de justicia
- c) Normatividad
 - La Constitución Política del Perú
 - Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial
- d) Jurisprudencia
 - Corte Suprema de Justicia de la República del Perú
 - Tribunal Constitucional del Perú

2.5. CUADRO DE OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

VARIABLES	INDICADORES	SUBINDICADORES
VARIABLE INDEPENDIENTE Implicancias de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador	Suspensión del procedimiento administrativo sancionador	<ul style="list-style-type: none"> - Conceptos - Presupuestos - Competencia - Causas - Consecuencias
	Administración Pública	<ul style="list-style-type: none"> - Definición - Principios
	Estructura del procedimiento administrativo sancionador	<ul style="list-style-type: none"> - Potestad sancionadora - Principios del procedimiento administrativo sancionador - Características del procedimiento administrativo sancionador - Autoridades del procedimiento administrativo sancionador - Partes en el procedimiento administrativo sancionador - Fases del procedimiento administrativo sancionador
	Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador	<ul style="list-style-type: none"> - Imputación de cargos - Informe Final de Instrucción - Medidas provisionales - Sanción administrativa - Procedimiento recursivo - Procedimiento de ejecución
	Normatividad	<ul style="list-style-type: none"> - Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444 - Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley de Inspección del Trabajo - Ley N° 28806 - Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo - Decreto Supremo N° 019-2006-TR
	Jurisprudencia	<ul style="list-style-type: none"> - Resoluciones de la SUNAFIL

VARIABLE DEPENDIENTE Proceso laboral en trámite	Proceso Laboral	<ul style="list-style-type: none"> - Principios del proceso laboral - Ámbito de justicia laboral - Competencia por materia de los juzgados laborales - Partes procesales
	Poder Judicial	<ul style="list-style-type: none"> - Supremacía del Poder Judicial - Autonomía e Independencia del Poder Judicial - Principios de la administración de justicia
	Normatividad	<ul style="list-style-type: none"> - La Constitución Política del Perú - Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial - Decreto Supremo N° 017-93-JUS
	Jurisprudencia	<ul style="list-style-type: none"> - Corte Suprema de Justicia de la República del Perú

Fuente: Elaboración propia

2.6. INTERROGANTES BÁSICAS

1. ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite?
2. ¿Cuáles son los alcances de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador?
3. ¿Cuáles son los criterios para determinar la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite?
4. ¿Cómo aplica la Administración Pública el artículo 13 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial en caso se disponga la suspensión del procedimiento administrativo?

2.7. TIPO Y NIVEL DE INVESTIGACIÓN

a) **Por su finalidad:**

La presente investigación será de tipo aplicada porque la finalidad que se pretenderá es plantear un mecanismo tuitivo a través de modificaciones legislativas a la Ley de Inspección del Trabajo y su Reglamento, de tal modo que se implemente la figura jurídica de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite, permitiendo que la SUNAFIL no genere una sanción cuando en sede judicial se discuta una situación estrechamente vinculada en tanto que se ven involucrados el o los mismos trabajadores afectados en el ámbito de la inspección del trabajo, y que de seguir su trámite puede dar lugar a pronunciamientos disímiles en ambas sedes con la consecuente afectación del principio de predictibilidad.

b) **Por el nivel de profundización:**

Descriptiva, pues logra caracterizar una situación concreta y explicativa, pues intenta analizar las causas, consecuencias y factores del problema analizado.

c) **Por el ámbito:**

Documental y de campo, pues se realizará la investigación bibliográfica como es libros, revistas, artículos, sitios web; y también se realizará una investigación de la jurisprudencia laboral en materia de suspensión del procedimiento administrativo sancionador, que se investigará y se recabará la información pertinente.

d) **Por el tiempo:**

Longitudinal, estudia un periodo temporal de cinco años.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El problema a investigar es **novedoso**, pues no existen trabajos registrados vinculados al objeto de estudio propuesto, con lo cual podemos detallar que nuestra propuesta se justifica en cuanto a su alcance, porque en esta oportunidad evaluaremos las implicancias de la suspensión del procedimiento administrativo

sancionador frente a un proceso laboral en trámite en forma específica en la Intendencia Regional de Tacna – SUNAFIL.

Es **importante**, toda vez que la interpretación de la normativa sobre la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite, ha generado diversas controversias tanto en sede administrativa como judicial.

Por tanto, los criterios de suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite, requieren ser analizados tomando como base la regulación de la normatividad sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General y el Texto Único Ordenado del Poder Judicial.

Es **verificable**, porque se pretende el análisis de las implicancias, causas y consecuencias del estudio objeto de investigación, en tanto que mediante el análisis de los casos concretos se podrá verificar si existe una adecuada selección de criterios para determinar la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite.

Es **factible**, ya que el interés investigativo, se constituye de carácter alcanzable debido a que se podrá comprobar la realidad de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, localizada en la Intendencia Regional de Tacna.

Es **generalizable**, pues el interés de la presente investigación se basa en la importancia que este tema puede tener en el campo del Derecho Laboral, pues de ser exitoso su desarrollo, puede llegar a implementarse la incorporación de artículos que regulen el supuesto de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite en la Ley General de Inspección de Trabajo y su Reglamento.

Es de la **especialidad**, ya que su estudio se encuentra dentro del campo de las Ciencias Jurídicas, en el área del Derecho Laboral y en la línea del Procedimiento administrativo sancionador en la Inspección del Trabajo.

4. MARCO TEÓRICO

4.1. CONCEPTOS BÁSICOS

A. SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

“Cuando durante la tramitación de cualquier procedimiento administrativo se suscita una cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas relaciones de Derecho Privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo, corresponde a la Administración inhibirse del conocimiento del procedimiento, suspender este y transferir el asunto al Poder Judicial para que declare el derecho definitivo del litigio. Si la administración lo considera pertinente, tiene toda la facultad de recabar la información de la instancia judicial para dilucidar si existen los supuestos para que opere esta abstención.

Una vez resuelto el conflicto de interés en la sede judicial, la administración reanuda el procedimiento, y deberá obrar teniendo en cuenta el criterio de la irrevisibilidad en sede administrativa de los actos confirmados por el Poder Judicial.”¹

B. PRESUPUESTOS DE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

“De acuerdo con la normativa existen algunos presupuestos que han de darse necesariamente para que proceda legalmente esta inhibición, y tales presupuestos son:

- **Una cuestión contenciosa suscitada entre dos particulares dentro de un procedimiento administrativo**

Esto es, que el surgimiento del conflicto sea durante el desarrollo del procedimiento administrativo, no antes ni después. Por este presupuesto se trata de que en ambas vías se encuentren tramitando simultáneamente procesos que mantienen vinculación y, por ende, debe prevalecer la instancia judicial a la administrativa. En tal sentido, no cabe aplicación de esta inhibición, sino existe un proceso abierto en el Poder

¹ Morón Ubina, Juan Carlos: *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Gaceta Jurídica, Perú, 2021, pp. 591 al 592.

Judicial o si fuere la propia administración quien evasivamente planteara que el tema debe ser analizado en sede judicial y no administrativa.

- **Que la cuestión contenciosa verse sobre relaciones de Derecho Privado**

Que el contenido esencial de la materia discutida sea inherente al Derecho Privado y regulado conforme a sus normas, y no al Derecho Público.

Según Valdez Calle²:

La Administración nunca debe intervenir en resolver problemas o situaciones de Derecho Privado, aunque ellas surjan en expedientes organizados para que se declare, reconozca, o conceda un derecho proveniente de normas objetivas de derecho administrativo.

- **Necesidad objetiva de obtener un pronunciamiento judicial previo para poder resolver el asunto planteado ante la Administración**

En este caso se requiere no solo que la materia civil del conflicto y el asunto administrativo sometido al conocimiento de la autoridad, tengan vinculación o sean relativos a un mismo tema, sino que tengan una relación de interdependencia de modo que lo resuelto en la vía judicial sea un supuesto de hecho para la resolución del caso administrativo. Por ejemplo, que se dilucide judicialmente la relación de filiación, para poder administrativamente determinar el otorgamiento de una pensión por este motivo.

- **Identidad de sujetos, hechos y fundamentos**

La segunda exigencia del contenido, es que entre la materia judicial y la administrativa deba existir identidad entre las partes que están en el procedimiento administrativo, identidad entre los hechos que se vienen instruyendo, en ambos procedimientos, y además los fundamentos de las pretensiones deben también ser los mismos. De ello, se extrae que no basta que exista un procedimiento judicial abierto

² Valdez Calle, Antonio. *Comentarios a las Normas Generales del Procedimiento Administrativo*, Talleres Gráficos de Neocont, Lima, 1969, p.25.

para que la Administración ceda su competencia, aun cuando los temas fueran concurrentes”³.

C. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Sobre procedimiento administrativo sancionador encontramos diversas definiciones, algunas de las cuales transcribiremos a continuación.

Según Martín Tirado “es el proceso a través del cual la Administración ejerce su potestad sancionadora, añadiendo que este es un conjunto de pautas instrumentales por medio de las cuales, la Administración encauza el ejercicio de su potestad sancionadora y otorga garantías a los administrados”⁴.

Según Guzmán “el procedimiento administrativo sancionador, tiene como finalidad hacer posible que la Administración haga efectivas las sanciones contra los administrados ante la comisión de infracciones calificadas como tales”⁵.

Conforme a ello, el autor precisa que el PAS tiene una regulación especial, la cual deriva de su condición de mecanismo generador de actos de gravamen, lo cuales son desfavorables para el administrado, no obstante, estos son necesarios para prevenir la comisión de infracciones administrativas que constituyen conductas que afectan bienes jurídicos.

Actualmente, se sostiene que la potestad de sancionar que ejerce el Estado, se materializa mediante el Derecho Penal y Administrativo, específicamente, el Derecho Administrativo Sancionador, conforme a ello, el Tribunal Constitucional a través de las sentencias de los expedientes N° 2050-2002-AA/TC y N° 2192-2004-AA/TC, ha establecido que los principios de legalidad, culpabilidad, tipicidad y demás, son principios elementales del derecho administrativo sancionador los mismos que no solo son aplicables al Derecho penal.

³ Morón Ubina, Juan Carlos. Op. cit. pp. 592 al 593.

⁴ Martín Tirado, Richard: *Derecho Administrativo, un enfoque teórico-práctico para la aplicación de las normas del procedimiento administrativo*. Gaceta Jurídica, Lima, 2021, p. 217.

⁵ Guzmán Napuri, Christian: *El Procedimiento Administrativo Sancionador*, Instituto Pacífico S.A.C., Lima, 2021, p. 37.

En ese sentido, nuestro sistema legal permite contar con herramientas que permiten sancionar conductas que contravengan disposiciones normativas, esta manifestación por parte del estado conocida comúnmente como *ius puniendi*, es materializada por la administración pública por medio de sanciones.

D. EL PROCESO LABORAL

“El proceso laboral adquiere relevancia, pues no solo es un instrumento para la solución pacífica de los conflictos entre empleador y trabajador sino que, al actuar como brazo aplicativo de la norma sustantiva, se convierte en la manifestación más palpable del carácter tutelar del Derecho del Trabajo y, de alguna forma, en la esencia protectora misma del sistema. En suma, a través de él se protegen los derechos fundamentales del trabajador, se promueve la justicia y el derecho del ciudadano-trabajador a la tutela jurisdiccional efectiva en la medida en que, bajo el influjo del principio protector del Derecho del Trabajo, constituye un sistema de garantías que concreta y desarrolla las garantías procesales reguladas en la Constitución en el orden jurisdiccional social y dota de protección efectiva a los derechos e intereses que en él se discuten”⁶.

“A la luz de la ciencia jurídica, el objeto de estudio específico de esta disciplina es el proceso jurisdiccional en materia de trabajo.

Asimismo, para una importante corriente de opinión, el derecho procesal del trabajo, al igual que el derecho sustantivo laboral, busca tutelar y promover los intereses y dignidad de los trabajadores; por lo que su objetivo apunta abiertamente a realizar la justicia social en la solución de los litigios de trabajo”⁷.

⁶ Espinoza Escobar, Javier H: *La Autonomía del Proceso Laboral. A Propósito De La Ley 29497*. Libro Homenaje a Mario Pasco Cosmópolis. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social - SPDTSS, Lima, 2021, p. 314.

⁷ Pallares, Eduardo: *Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, México, 1974, p. 11.

5. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS

Habiéndose realizado la búsqueda en las bibliotecas de la Universidad Católica de Santa María y Universidad Nacional de San Agustín (tanto en sus niveles de pregrado como postgrado), no se ha encontrado ninguna investigación que verse sobre el mismo tema o que se relacione profundamente con la presente propuesta de investigación.

Sin embargo, se ha hecho la averiguación en las bibliotecas online de universidades nacionales y extranjeras, encontrando trabajos de investigación, que si bien no tratan el mismo tema específico, si tienen contenidos relacionados al tema propuesto en este proyecto, las cuales obedecen a las siguientes:

A nivel nacional:

- Ramos Rivera, Ángel Tomás: *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. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2022, en el cual arriba entre otras a la siguiente conclusión: “*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 la suspensión del procedimiento sancionador dada la prevalencia de la decisión judicial sobre la administrativa*”.
- Reyes Egoavil, Aura Luz: *El procedimiento sancionador en la contratación estatal y su repliegue ante un proceso arbitral o judicial*. Tesis para optar el Grado Académico de Magíster en Derecho de la Empresa, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2016, en el cual llega entre otras a la siguiente conclusión: “*La suspensión del procedimiento administrativo sancionador se sitúa dentro de este afán de un debido procedimiento administrativo y de que la sanción corresponda a la infracción cometida, lo que permitirá alcanzar la certeza que requiere la*

administración para sancionar y no emitir un pronunciamiento contradictorio con lo dispuesto por el Poder Judicial o Tribunal Arbitral.”

Por su parte, se ha efectuado la búsqueda de artículos jurídicos relacionados al presente trabajo de investigación:

- Huamán Estrada, Elmer: *La suspensión del procedimiento de inspección laboral frente a la existencia de un proceso judicial laboral “vinculado”*, Lima, 2014, Libro del VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, en el cual arriba entre otras a la siguiente conclusión: *“La suspensión del procedimiento sancionador debería proceder como regla general siempre que exista un proceso judicial “vinculado”. Los fundamentos para sostener la conclusión anterior son dos: a) el reconocimiento de la supremacía del Poder Judicial por sobre la Administración Pública (representada por la Sunafil en lo que nos concierne); y, b) el respeto de la seguridad jurídica”*.
- De Lama Laura, Manuel Gonzalo: *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*, Lima, 2021, Revista Laborem N° 21 de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, en el cual llega entre otras a la siguiente conclusión: *“Si bien es cierto, en estricto dicha “triple” identidad no se produce, consideramos que sí queda claro que, por lo menos, el aspecto del “fundamento” de cada una de ellas, puede considerarse como el mismo, en la medida en que mediante ambas vías, el Estado, como Administración Pública y Poder Judicial, busca brindarle eficacia al ordenamiento sociolaboral, por lo que, el trámite en simultáneo del mismo “conflicto”, podría resultar, por un lado, innecesario, inclusive desde un punto de vista de optimización de los recursos públicos, y por el otro, riesgoso, ante la posibilidad de la duplicidad o contrariedad de soluciones que puedan darse en ambas vías”*.

A nivel internacional:

- Vial Aguilar, Iván: *Dirección del Trabajo: constitucionalidad y límites de la fiscalización laboral*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 2015, en el cual llega entre otras a la siguiente conclusión: *“En el caso de la Administración Pública existen una serie de elementos que facilitan la confusión de sus actos respecto a la actividad jurisdiccional, en cuanto ambas son manifestaciones de un poder público que se ejerce en posición de autoridad y se puede imponer unilateral y coactivamente a los sujetos. De esta forma, es que la función fiscalizadora de la Dirección del Trabajo, en cuanto puede tener como consecuencia una sanción, puede asemejarse bastante a la función jurisdiccional desde una perspectiva material.”*

6. OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

1. Determinar cuáles son las consecuencias jurídicas de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Establecer cuáles son los alcances de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador.
2. Identificar cuáles son los criterios para determinar la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite.
3. Determinar cómo aplica la Administración Pública el artículo 13 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial en caso se disponga la suspensión del procedimiento administrativo.

7. HIPÓTESIS

DADO QUE:

- Los trabajadores recurren a la vía jurisdiccional y a la Administración Pública a efectos de que sean reconocidos sus derechos laborales fundamentales, es factible

que ambos arriben a soluciones diferentes y hasta contradictorias sobre la materia analizada.

- La suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite, requieren ser analizados tomando como base la regulación de la normatividad sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General y el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en esa medida la Administración Pública evita pronunciarse sobre situaciones que son al mismo tiempo analizadas en la vía judicial.
- Por parte de SUNAFIL no existe uniformidad de criterios, en tanto que existe la postura de que la suspensión del procedimiento administrativo no resulta invocable en vista de que no se está ante procedimientos que contemplen a dos administrados análogos al “demandante” y “demandada” del proceso judicial. De otra parte, existe el sustento de que si una misma materia es analizada por la Inspección del Trabajo y por el Poder Judicial, es procedente que la autoridad administrativa de trabajo se inhiba de seguir conociendo el procedimiento administrativo sancionador pues ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones.

ES PROBABLE QUE:

- A efectos de determinar el supuesto de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite, sea necesario su incorporación en la Ley General de Inspección de Trabajo y su Reglamento.

II. PLANTEAMIENTO OPERACIONAL

1. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS

1.1. VARIABLE INDEPENDIENTE

SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Para la investigación de esta variable emplearemos las técnicas de:

a. Observación documental

Haciendo uso de los siguientes instrumentos:

- Ficha Bibliográfica
- Ficha Documental
- Matriz de Registro

b. Cuestionario

Con su respectivo instrumento:

- Cédula de preguntas

1.2. VARIABLE DEPENDIENTE

PROCESO LABORAL EN TRÁMITE

Para la investigación de esta variable emplearemos las técnicas de:

a. Observación documental

Haciendo uso de los siguientes instrumentos:

- Ficha Bibliográfica
- Ficha Documental
- Matriz de Registro

1.3. CUADRO DE SISTEMATIZACIÓN DE TÉCNICAS E INSTRUMENTOS

VARIABLES	INDICADORES	SUBINDICADORES	TÉCNICA	INSTRUMENTO
VARIABLE INDEPENDIENTE Implicancias de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador	Suspensión del procedimiento administrativo sancionador	<ul style="list-style-type: none"> - Conceptos - Presupuestos - Competencia - Causas - Consecuencias 	Observación documental	<ul style="list-style-type: none"> - Ficha Bibliográfica - Ficha Documental
			Cuestionario	<ul style="list-style-type: none"> - Cédula de preguntas
	Administración Pública	<ul style="list-style-type: none"> - Definición - Principios 	Observación documental	<ul style="list-style-type: none"> - Ficha Bibliográfica - Ficha Documental
	Estructura del procedimiento administrativo sancionador	<ul style="list-style-type: none"> - Potestad sancionadora - Principios del procedimiento administrativo sancionador - Características del procedimiento administrativo sancionador - Autoridades del procedimiento administrativo sancionador - Partes en el procedimiento administrativo sancionador - Fases del procedimiento administrativo sancionador 	Observación documental	<ul style="list-style-type: none"> - Ficha Bibliográfica - Ficha Documental

		<ul style="list-style-type: none"> - Procedimiento recursivo - Procedimiento de ejecución 		
	Normatividad	<ul style="list-style-type: none"> - Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444 - Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley de Inspección del Trabajo - Ley N° 28806 - Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo - Decreto Supremo N° 019-2006-TR 	Observación documental	<ul style="list-style-type: none"> - Ficha Bibliográfica - Ficha Documental
	Jurisprudencia	<ul style="list-style-type: none"> - Resoluciones de la SUNAFIL 	Observación documental	<ul style="list-style-type: none"> - Matriz de registro
VARIABLE DEPENDIENTE Proceso laboral en trámite	Proceso Laboral	<ul style="list-style-type: none"> - Principios del proceso laboral - Ámbito de justicia laboral - Competencia por materia de los juzgados laborales - Partes procesales 	Observación documental	<ul style="list-style-type: none"> - Ficha Bibliográfica - Ficha Documental
	Poder Judicial	<ul style="list-style-type: none"> - Supremacía del Poder Judicial - Autonomía e Independencia del Poder Judicial - Principios de la administración de justicia 	Observación documental	<ul style="list-style-type: none"> - Ficha Bibliográfica - Ficha Documental
	Normatividad	<ul style="list-style-type: none"> - La Constitución Política del Perú - Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial - 	Observación documental	<ul style="list-style-type: none"> - Ficha Bibliográfica - Ficha Documental

		Decreto Supremo N° 017-93-JUS		
	Jurisprudencia	- Corte Suprema de Justicia de la República del Perú	Observación documental	- Matriz de registro

Fuente: Elaboración propia

2. CAMPO DE VERIFICACIÓN

2.1. UBICACIÓN ESPACIAL DE LA INVESTIGACIÓN

La que se realizará en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - Intendencia Regional de Tacna.

2.2. UBICACIÓN TEMPORAL DE LA INVESTIGACIÓN

La que comprenderá los años 2021 al 2025.

2.3. UNIVERSO Y MUESTRA

El universo de la presente investigación está constituido por los expedientes administrativos de la Intendencia Regional de Tacna referidas a la suspensión del procedimiento administrativo sancionador y aquellos que siguen su trámite a pesar de tener un proceso laboral vinculado en el periodo de 2021 - 2025, teniendo un total de 12 expedientes administrativos, que constituye el universo y la muestra de la investigación.

Asimismo, el universo está constituido por un total de 20 personas entrevistadas que comprende al personal administrativo e inspectivo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - Intendencia Regional de Tacna, las que constituyen a su vez en la muestra de la presente.

3. ESTRATEGIA DE RECOLECCIÓN DE DATOS

El acopio de los datos de la presente investigación se realizará por la Maestría, siendo el proceso a seguir el que se detalla a continuación:

La Maestría cursará un escrito de solicitud de acceso a la información pública a través del aplicativo web de la SUNAFIL la cual será dirigida a la Intendencia Regional de Tacna, solicitando a este despacho los expedientes administrativos que contengan como resultado la suspensión del procedimiento administrativo

sancionador y por su parte aquellos expedientes administrativos que siguen su trámite a pesar de tener un proceso laboral vinculado en la Corte Superior de Justicia de Tacna correspondiente al periodo 2021 al 2025, para posteriormente hacer uso de las fichas matriz de registro analizando 4 resoluciones administrativas por jornada, lográndose revisar la muestra al cabo de 10 días.

Por otro lado, los cuestionarios se realizarán enteramente empleando medios electrónicos siendo estas aplicadas al personal administrativo e inspectivo de la SUNAFIL - Intendencia Regional de Tacna, tomando un tiempo de 5 días hábiles para culminar todo el proceso.

En cuanto a la investigación bibliográfica será realizada en su totalidad por la Maestría y comprenderá las bibliotecas jurídicas de las distintas universidades de la ciudad de Arequipa (Universidad Católica de Santa María y Universidad Nacional de San Agustín). Asimismo, se realizará la investigación bibliográfica en los libros de la biblioteca personal de la Maestría, en físico y en los obtenidos de manera virtual, teniendo en cuenta los que se encuentren en los catálogos virtuales de universidades extranjeras, todo ello haciendo uso de las fichas bibliográficas, documentales y matriz de registro.

La tabulación de los datos, su análisis e interpretación, así como la elaboración de los cuadros, tablas y gráficos estarán a cargo del investigador.

Los recursos materiales a emplearse en esta etapa son: lápiz y papel, consistentes en las fichas y cédulas a llenarse, equipo celular con conexión a internet que tenga una aplicación de escáner de documentos, la computadora personal con su respectiva impresora a utilizarse en la tabulación y la elaboración de cuadros.

4. **CUADRO DE RECURSOS HUMANOS**

GRUPO	Nº DE INTEGRANTES	ACTIVIDAD
PERSONAS	1	La recolección y selección de datos serán realizadas por la Maestría

Fuente: Elaboración propia

5. **CUADRO DE RECURSOS MATERIALES**

RECURSOS	CANTIDAD	COSTO S/
PAPEL	DOS MILLARES	250
TINTA	CINCO RECARGAS	250
LAPTOP	UNA	0
CELULAR	UNO	0
IMPRESORA	UNA	0
PAGO POR FLUIDO ELÉCTRICO	30 DIAS	100
TOTAL	-	600

Fuente: Elaboración propia

6. **CUADRO DE RECURSOS ECONÓMICOS**

RECURSOS	COSTO S/
MATERIALES	350
PERSONALES	1000
TASAS Y DERECHOS	2500
EXTRAS	200
TOTAL	4050

Fuente: Elaboración propia

7. CRONOGRAMA DE TRABAJO

TIEMPO 2025 – 2026	ENE 2025		FEB		MAR		ABR		MAY		JUN		JUL		AGO		SET		OCT		NOV		DIC		ENE 2026			
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2		
ACTIVIDAD																												
ELABORACION DEL PROYECTO																												
RECOLECCION DE LA INFORMACION																												
ANALISIS DE LA INFORMACION																												
ELABORACION DEL INFORME FINAL																												
SUSTENTACION DE LA TESIS																												

8. BIBLIOGRAFÍA

1. De Lama Laura, Manuel Gonzalo: *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*. Revista Laborem N.º 24, Lima, 2021.
2. Espinoza Escobar, Javier H: *La Autonomía del Proceso Laboral. A Propósito de La Ley 29497*. Libro Homenaje a Mario Pasco Cosmópolis. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social - SPDTSS, Lima, 2021.
3. Guzmán Napuri, Christian: *El Procedimiento Administrativo Sancionador*, Instituto Pacífico S.A.C., Lima, 2021.
4. Huamán Estrada, Elmer: *La suspensión del procedimiento de inspección laboral frente a la existencia de un proceso judicial laboral “vinculado”*. En: Libro del VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima, 2014.
5. Lara Arnao, Ruth: *¿La interposición de un proceso judicial suspende las actuaciones de la Sunafil?* Revista Soluciones Laborales N.º 160, Lima, 2021.
6. Martín Tirado, Richard: *Derecho Administrativo, un enfoque teórico-práctico para la aplicación de las normas del procedimiento administrativo*. Gaceta Jurídica, Lima, 2021.
7. Matallana Ruiz, Roberto, Toyama Miyagusuki, Jorge, Vinatea Recoba, Luis. et al. *Criterios del Tribunal de Fiscalización Laboral. Análisis de las resoluciones más relevantes*. Editorial Gaceta Jurídica S.A. Lima, 2021.
8. Morón Ubina, Juan Carlos: *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Gaceta Jurídica, Lima, 2021.
9. Neves Mujica, Javier: *Introducción al Derecho Laboral Peruano*. Editorial PUCP. Lima, 2009.
10. Pallares, Eduardo: *Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, México, 1974.
11. Toyama Miyagusuyu, Jorge: *Derechos fundamentales en la fiscalización laboral*. Revista Laborem N.º 13, Lima, 2013.
12. Valdez Calle, Antonio: *Comentarios a las Normas Generales del Procedimiento Administrativo*, Talleres Gráficos de Neocont, Lima, 1969.
13. Valderrama Valderrama, Luis: *Procedimiento administrativo sancionador en las inspecciones del trabajo*. Revista Soluciones Laborales N.º 118, Lima, 2017.

9. ESQUEMA DEL CONTENIDO DE LA TESIS

INTRODUCCIÓN

RESUMEN (Abstract) Español e Inglés

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO

1. Proceso laboral

- 1.1. Definición
- 1.2. Principios del proceso laboral
- 1.3. Ámbito de justicia laboral
- 1.4. Competencia por materia de los juzgados laborales
- 1.5. La función jurisdiccional
 - 1.5.1. Supremacía del Poder Judicial
 - 1.5.2. Autonomía e Independencia del Poder Judicial
 - 1.5.3. Principios de la Administración de Justicia
- 1.6. Partes procesales
- 1.7. Marco Normativo

2. Procedimiento administrativo

- 2.1. Definición
- 2.2. Principios del procedimiento administrativo
- 2.3. Fuentes del procedimiento administrativo
- 2.4. Administración Pública
 - 2.4.1. Acto administrativo
 - 2.4.2. Principios de la Administración Pública
- 2.5. Expediente administrativo
- 2.6. Sujetos del procedimiento administrativo
- 2.7. Marco normativo

3. Procedimiento administrativo sancionador

- 3.1. Definición
- 3.2. Principios
- 3.3. Potestad sancionadora
- 3.4. Características
- 3.5. Procedimiento administrativo sancionador ante la SUNAFIL
 - 3.5.1. Autoridades del procedimiento
 - 3.5.2. Partes del procedimiento
 - 3.5.3. Desarrollo del procedimiento
- 3.6. Suspensión del procedimiento administrativo sancionador
 - 3.6.1. Conceptos
 - 3.6.2. Presupuestos
 - 3.6.3. Competencia
 - 3.6.4. Causas
 - 3.6.5. Consecuencias
 - 3.6.6. Criterios expuestos por la Inspección del trabajo
 - 3.6.7. Análisis jurisprudencial
- 3.7. Marco normativo

CAPITULO II

METODOLOGÍA

- 1. Enunciado
- 2. Variables – indicadores – subindicadores
- 3. Objetivos
- 4. Interrogantes
- 5. Hipótesis
- 6. Método
- 7. Técnica e instrumentos

CAPITULO III

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

1. Tablas
2. Cuadros y gráficos

CONCLUSIONES

SUGERENCIAS

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS



ANEXO 02
TÉCNICAS E INSTRUMENTOS

I. FICHA BIBLIOGRÁFICA

Ficha Bibliográfica	
Nombre del Autor: _____	
Título del Libro: _____	
Editorial: _____	
Edición: _____	
Lugar y Año: _____	
Número de páginas: _____	
	Ficha N°: _____

II. FICHA DOCUMENTAL

Ficha Documental	
Nombre del Autor: _____	
Título del Libro: _____	
Datos importantes: _____	

Autor, Obra, Editorial, Año, Página	Ficha N°:

III. FICHA MATRIZ DE REGISTRO

Ficha Matriz de Registro	
Número del expediente administrativo: _____	
Administrado: _____	
Autoridad Administrativa: _____	
Materia: _____	
Resolución administrativa: _____	
Fecha de la resolución: _____	
Decisión: _____	
	Ficha N°: 01

Ficha Matriz de Registro	
Número de Casación Laboral: _____	
Sala Suprema: _____	
Demandante: _____	
Demandado: _____	
Materia: _____	
Fecha de la Casación: _____	
Decisión: _____	
	Ficha N°: 01

IV. CUESTIONARIO

El presente cuestionario está dirigido al personal administrativo e inspectivo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - Intendencia Regional de Tacna, con el objeto de realizar una investigación, requiriendo para ello de su colaboración, sírvase responder a las siguientes preguntas, marcando con una (X) conforme su criterio:

PREGUNTAS:

1. **¿A su parecer se debe suspender el procedimiento administrativo sancionador cuando surge una cuestión contenciosa que requiere un pronunciamiento judicial previo?**
 - a. Si
 - b. No

2. **¿Considera que el Poder Judicial debe primero declarar el derecho laboral que define el litigio para que SUNAFIL continúe con el procedimiento administrativo sancionador?**
 - a. Si
 - b. No

3. **¿Considera que el proceso laboral en trámite en el Poder Judicial tiene incidencia directa sobre la resolución del procedimiento administrativo sancionador?**
 - a. Si
 - b. No

4. **¿Considera que se viene aplicando en la Intendencia Regional de Tacna la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite?**

- a. Si
 - b. No
5. **¿La Autoridad administrativa solo puede inhibirse de emitir pronunciamiento en el procedimiento administrativo sancionador si hay identidad de sujetos, hechos y fundamentos en la cuestión litigiosa?**
- a. Si
 - b. No
6. **¿Cuál es la principal dificultad que usted tiene para que se aplique la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite?**
- a. Criterios disímiles por parte del Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL para su aplicación.
 - b. No se configura los requisitos de la triple identidad.
 - c. No existe precedente vinculante por parte del Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL para su aplicación.
 - d. Poco o escaso conocimiento del tema.
 - e. Otro: especificar: _____.
7. **¿Considera que existen consecuencias jurídicas si no se suspende el procedimiento administrativo sancionador durante un proceso laboral en trámite?**
- a. Si
 - b. No
- ¿Cuáles?**
8. **¿Considera necesario que la Ley General de Inspección de Trabajo y su Reglamento establezcan en sus artículos las causas de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente al proceso laboral en trámite?**

- a. Si
- b. No

¿Por qué?

Muchas gracias.

**“IMPLICANCIAS DE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR FRENTE A UN PROCESO LABORAL EN TRÁMITE, EN LA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL - INTENDENCIA
REGIONAL DE TACNA, 2021-2025”**

VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO - CUESTIONARIO

PREGUNTA	ESENCIAL	ÚTIL	INNECESARIA
1. ¿A su parecer se debe suspender el procedimiento administrativo sancionador cuando surge una cuestión contenciosa que requiere un pronunciamiento judicial previo? a. Si b. No	X		
2. ¿Considera que el Poder Judicial debe primero declarar el derecho laboral que define el litigio para que SUNAFIL continúe con el procedimiento administrativo sancionador? a. Si b. No	X		
3. ¿Considera que el proceso laboral en trámite en el Poder Judicial tiene incidencia directa sobre la resolución del procedimiento administrativo sancionador? a. Si b. No	X		
4. ¿Considera que se viene aplicando en la Intendencia Regional de Tacna la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite? a. Si b. No	X		
5. ¿La Autoridad administrativa solo puede inhibirse de emitir pronunciamiento en el procedimiento administrativo sancionador si hay identidad de sujetos, hechos y fundamentos en la cuestión litigiosa? a. Si b. No	X		
6. ¿Cuál es la principal dificultad que usted tiene para que se aplique la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente a un proceso laboral en trámite? a. Criterios disímiles por parte del Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL para su aplicación. b. No se configura los requisitos de la triple identidad. c. No existe precedente vinculante por parte del Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL para su aplicación. d. Poco o escaso conocimiento del tema. e. Otro: _____ especificar: _____	X		

<p>7. ¿Considera que existen consecuencias jurídicas si no se suspende el procedimiento administrativo sancionador durante un proceso laboral en trámite? a. Si b. No ¿Cuáles?</p>	X		
<p>8. ¿Considera necesario que la Ley General de Inspección de Trabajo y su Reglamento establezcan en sus artículos las causas de la suspensión del procedimiento administrativo sancionador frente al proceso laboral en trámite? a. Si b. No ¿Por qué?</p>	X		

En Arequipa, a los 10 días del mes de abril del 2025.



Docente evaluador
Erika Castro Cusirramos