



UNIVERSIDAD
DE PIURA

REPOSITORIO INSTITUCIONAL
PIRHUA

Impacto del Tribunal de Fiscalización Laboral en las relaciones de trabajo

Luz Pacheco-Zerga

Lima, 2021

FACULTAD DE DERECHO



Esta obra está bajo una licencia

[Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

[Repositorio institucional PIRHUA – Universidad de Piura](https://repositorio.institucional.pirhua.edu.pe/)

El pasado viernes 22 de enero, se publicó en el diario oficial El Peruano la Resolución Suprema N° 002-2021-TR, a través del cual se formalizó la designación de los vocales que integran la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL) de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), por el periodo de tres años, contados desde la fecha de instalación de la Sala.

En ese sentido, Soluciones Laborales (SL) entrevistó a uno de los miembros titulares del referido tribunal, la doctora Luz Pacheco Zerga (LPZ), quien nos explicó, entre otros, sobre las funciones del TFL, sus facultades y competencias, el alcance de sus resoluciones, así como sobre el futuro que tendrá el TFL en el ordenamiento laboral peruano, y cuál será su impacto en las relaciones de trabajo.

SL: ¿Cuál es la naturaleza del TFL?

LPZ: Como sabe, el TFL nació por mandato de la ley de creación de la Sunafil (Ley N° 29981) como un órgano resolutorio con independencia técnica, que constituye la última instancia administrativa en los casos que sean sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión y que, con su pronunciamiento, se agota la vía administrativa.

SL: ¿Cuáles son las competencias y facultades del TFL?

LPZ: El Reglamento del TFL (D.S. N° 004-2017-TR) les reconoce cuatro competencias específicas y una, abierta a lo que puedan determinar otras leyes y normas reglamentarias. Esas cuatro competencias son:

- a) Resolver en última instancia administrativa los procedimientos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión.
- b) Expedir resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria, que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia, para el Sistema.
- c) Adoptar acuerdos plenarios que establezcan criterios y disposiciones generales que permitan uniformizar las resoluciones en las materias de su competencia. Y
- d) Resolver las quejas por denegatoria del recurso de revisión.

Además, se debe tener en cuenta que la competencia del Tribunal es sobre todo el territorio nacional y la materia son los procedimientos sancionadores por infracciones muy graves.

Especialmente importante es la facultad que se le ha otorgado, por motivos de justicia y economía procesal, de pronunciarse sobre el fondo del asunto, para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa. En estos casos deberá motivar debidamente su decisión.

SL: ¿En qué radica la importancia del TFL?

LPZ: Considero que la existencia de un órgano colegiado que unifique criterios en los aspectos sociolaborales, contribuirá a la seguridad jurídica, tanto de los empresarios como de los trabajadores, al generar una predictibilidad sobre las decisiones del ente fiscalizador en materia sociolaboral. Y lo ideal será aunar criterios con la jurisdicción laboral, a fin de que los derechos y deberes de trabajadores y empleadores estén cada vez mejor delimitados.

SL: ¿En qué consiste la independencia técnica del TFL?

LPZ: Considero que puede entenderse desde un punto de vista formal y desde otro, de tipo sustantivo. El primero se refiere a los recursos técnicos, es decir, a los equipos y sistemas informáticos necesarios, que en parte provienen de la infraestructura de la Sunafil, pero también tendrá el personal especializado necesario para trabajar con eficiencia y celeridad, que dependerá directamente del Tribunal. La independencia sustantiva, aunque técnica, entiendo que es la autonomía que tiene el Tribunal para decidir los casos que lleguen a su conocimiento, para que los vocales decidan de acuerdo a lo que, según su leal saber y entender, sea conforme a derecho, y que, estamos seguros, será plenamente respetada por las autoridades de la Sunafil y por todos los poderes del Estado, sin interferencias. Lo cual no implica que estén de acuerdo con esos fallos, sino que, de ser el caso, emplearán los medios previstos para iniciar una acción contencioso-administrativa.

SL: ¿En qué se diferencia el recurso de revisión a cargo del TFL de los otros recursos impugnativos, como la apelación y la reconsideración, previstos en el sistema inspectivo laboral?

LPZ: El recurso de revisión no es una tercera instancia ordinaria, sino extraordinaria, tal como lo establece el artículo 211 de la Ley General de Procedimiento Administrativo (LGPA), ya que solo puede plantearse cuando la decisión que se impugna es la de una segunda instancia no nacional, con el fin de que sea revisada por una instancia de competencia nacional. Su finalidad es doble: la correcta aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral a un caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del sistema de fiscalización. Se sustenta tanto en la inaplicación, como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de Derecho Laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal.

Se debe precisar que este recurso se interpone contra las resoluciones antes mencionadas, solo si han sancionado infracciones que hayan sido calificadas como muy graves de acuerdo con la tabla consignada en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias.

En cambio, los recursos de apelación y reconsideración pueden calificarse como ordinarios, en cuanto son el cauce previsto por la LGPA para observar el principio de doble instancia, que es tradicional en nuestro derecho tanto administrativo como judicial. Ambos recursos son resueltos por órganos de competencia no nacional. Además, si se presenta un recurso de reconsideración, esto no es óbice para presentar después una apelación.

SL: ¿Cómo se generarán los precedentes de observancia obligatoria en el TFL?

LPZ: De acuerdo al D.S. N° 004-2017-TR, para que una resolución del TFL pueda calificarse como precedente de observancia obligatoria tiene que cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Debe ser un pronunciamiento de la Sala Plena. Entiendo que, mientras exista solo una Sala, será esta la llamada a interpretar de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, que está bajo su competencia. El carácter obligatorio del precedente se extiende a todas las entidades del Sistema, salvo que una norma con rango de ley o decreto supremo establezca lo contrario.

- b) Ese pronunciamiento debe ser expreso, es decir que el Tribunal debe explicitar el criterio de la resolución que sea precedente obligatorio: algo similar a lo que se exige en la jurisdicción judicial y constitucional.
- c) Debe ser publicado tanto en el portal institucional de Sunafil como en El Peruano, dentro de los quince días hábiles de expedidos, bajo responsabilidad del Titular de la Sunafil.
- d) La vigencia de estos precedentes se inicia al día siguiente de su publicación, salvo que el Tribunal expresamente disponga su vigencia diferida. La norma no especifica desde cuál de las dos publicaciones se inicia el cómputo del plazo: habrá que definirlo, pensando en lo que beneficie más a los administrados y a los órganos de las instancias inferiores.

Por otro lado, toda resolución del TLF, aunque no sea precedente obligatorio, debe ser publicada íntegramente en el portal de la Sunafil, sin perjuicio de la notificación al impugnante.

SL: ¿Cuál es la eficacia de los precedentes de observancia obligatoria del TFL?

LPZ: Además de lo precisado en una respuesta anterior, considero que cumplirán un rol similar al de los precedentes de tipo judicial, pero aplicados al ámbito administrativo. Es decir, que si los precedentes materializan la facultad de interpretar, con carácter general y vinculante, el sentido de la legislación sociolaboral al momento de resolver los casos particulares, el resultado será generar mayor predictibilidad sobre las decisiones de la inspección de trabajo en todo el país y en los diferentes niveles de decisión.

Por otro lado, la eficacia dependerá del conocimiento que se tenga de ellos, por eso, el Reglamento del TLF autoriza a este organismo a ejecutar actividades de difusión de los precedentes entre los integrantes del Sistema, así como entre los empleadores, trabajadores y demás miembros de la sociedad civil.

SL: El TFL fue concebido por la Ley N° 29981 en el año 2013 y tuvo su reglamento en el 2017, el nombramiento de los miembros de la Primera Sala ha ocurrido en el pasado mes de enero.

¿Cuándo entrará en funcionamiento en forma efectiva?

LPZ: Desde el lunes siguiente a la publicación de la Resolución Suprema N° 002-2021-TR, realizada el viernes 22 de enero, en la que se designó a los vocales titulares y suplentes del TLF, hemos trabajado conjuntamente con el personal de Sunafil para cumplir con los requisitos legales y técnicos indispensables, a fin de que la instalación del TLF no fuera un acto meramente formal,

sino efectivo y que así estemos en condiciones de asumir la carga de trabajo con la eficacia y celeridad debidas. De hecho, nos estamos reuniendo todas las semanas para consensuar criterios y fijar las acciones necesarias para lograrlo. Estamos poniendo todos los medios a nuestro alcance para que los procesos fluyan y culminen en los plazos previstos, una vez instalado el Tribunal. En este sentido, el apoyo del personal designado por Sunafil para conseguirlo viene siendo de gran ayuda. Todos estamos interesados en que el TLF empiece cuanto antes. A la vez, no hay que olvidar que el TFL está conformado no solo por los vocales: también forma parte de ese colegiado un secretario técnico. Nos han informado que el concurso público para su designación culminará en el mes de febrero, por lo que confiamos en que, cuando se publiquen estas líneas, hayamos podido instalar el TLF y pasemos de un trabajo de coordinación y elaboración de normas internas de procesos y procedimientos, a la de resolución de los expedientes que se presenten ante la Sala.

SL: ¿Podrá funcionar el TFL a través de sistemas remotos (como ocurre en el Poder Judicial) si es que continúan las medidas de distanciamiento social por la pandemia?

LPZ: Como le decía, nos hemos venido reuniendo semanalmente, desde la última semana de enero, en una plataforma virtual y la idea es seguir haciéndolo así por el estado de emergencia sanitaria y las cuarentenas ordenadas por el Gobierno. Para el futuro tendremos en cuenta las disposiciones del D. Leg. 1412 y su reglamento, el D.S. N° 029-2021-PCM, que desarrollan lo relativo al denominado Gobierno digital. Estas normas constituyen un hito en la modernización de los servicios que presta la Administración Pública. En ellas se regula lo relativo a la identidad nacional digital, los expedientes electrónicos, la notificación digital, las reuniones digitales de las autoridades y la firma de las respectivas actas, etc. Los 121 artículos del reglamento, más las disposiciones finales y transitorias, constituyen una fuente obligada para la actuación de todos los funcionarios públicos, que abre las puertas a un trabajo simplificado, más celeridad y menos oneroso, tanto porque evitará el uso innecesario de papel, como el de la movilización de personas y recursos públicos y privados, que podrán trabajar desde sus hogares o desde sus oficinas, con independencia de la pandemia del COVID-19. Por tanto, el TFL tendrá que pronunciarse al respecto cuando se instale.

SL: ¿Qué futuro cree que tendrá el TFL en el ordenamiento laboral peruano, y cuál será su impacto en las relaciones de trabajo?

LPZ: Como he comentado antes, pienso que puede ser una pieza clave para unificar criterios, a nivel nacional, en situaciones de conflicto sobre los derechos laborales y los de seguridad y salud. La adecuada motivación, también para apartarse de un precedente de observancia obligatoria, nos obligará a todos a resolver, afinando en el análisis de los hechos y del derecho, ya que el derecho no existe en la teoría, sino en el caso concreto. Quienes integramos el TFL queremos resolver con justicia y equidad. De ese modo podremos contribuir a la paz social, más en un tiempo tan difícil como el que enfrentamos ahora. Los empleadores, que, con los confinamientos, han perdido mucho dinero y clientes para la venta de los bienes o servicios que otorgaban, están haciendo esfuerzos extraordinarios para seguir manteniendo sus empresas en actividad. Los trabajadores, que han perdido sus puestos en circunstancias anómalas, ya que de modo abrupto se ha interrumpido, más de una vez, la cadena productiva y de pagos. Quienes no han perdido sus puestos de trabajo, puede ser que lleven meses sin percibir ingresos o en montos disminuidos, por estar suspendidas o muy disminuidas las actividades de sus empleadores. Las consecuencias están a la vista: el aumento de la informalidad, la pobreza y la violencia. Tenemos todos un gran reto por delante: devolver la confianza de la ciudadanía en general en los poderes públicos y, en particular, de los actores del mundo del trabajo: empleadores y trabajadores. Sin embargo, queda una tarea pendiente, particularmente neurálgica, pero que no es competencia del TLF: la de identificar y sancionar los incumplimientos sociolaborales en el ámbito de los trabajadores al servicio de la Administración Pública.