



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 258-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 070-2021-PS/SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE CAJAMARCA

IMPUGNANTE : COOP AGR ATAHUALPA JERUSALEN TRB L.T.D.A

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 083-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ

MATERIA : LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por COOP AGR ATAHUALPA JERUSALEN TRB L.T.D.A en contra de la Resolución de Intendencia N° 083-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 25 de junio de 2021.

Lima, 02 de setiembre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **COOP AGR ATAHUALPA JERUSALEN TRB L.T.D.A** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 083-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 25 de junio de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 173-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 091-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves a la labor inspectiva.
- 1.2** Mediante Imputación de Cargos N° 077-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI del 04 de marzo de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2 del artículo 52 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, el **RLGIT**).
- 1.3** De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, el **RLGIT**), la

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Relaciones Colectivas (sub materia: Libertad Sindical y otros).



autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 105-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 158-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, de fecha 22 de abril de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/. 124,784.00 (Ciento veinticuatro mil setecientos ochenta y cuatro con 00/100 Soles), por haber incurrido en:

- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva por no facilitar la información y documentación necesarias para el desarrollo de la función inspectiva, solicitada mediante requerimiento de información debidamente notificado el 16 de febrero de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole la multa de 14.18 UIT (2021) ascendente a la suma de S/. 62,392.00 soles.
- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva por no facilitar la información y documentación necesarias para el desarrollo de la función inspectiva, solicitada mediante requerimiento de información debidamente notificado el 23 de febrero de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole la multa de 14.18 UIT (2021) ascendente a la suma de S/. 62,392.00 soles.

1.4 Con fecha 12 de mayo de 2021, la impugnante interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Sub Intendencia N° 158-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. Señalan que cumplieron de manera tardía con presentar la documentación que se les requirió, al correo electrónico de la inspectora de trabajo, los días 03 y 09 de marzo de 2021, ante lo cual, ella responde que la orden de inspección había sido cerrada el día 02 de marzo de 2021; por lo que, la inspectora debió informar que habían remitido la información, para que el despacho valore que no han tenido una actitud obstruccionista.
- ii. Además, que desconocían el manejo de la casilla electrónica de SUNAFIL, pues la información que tenían que remitir era superior a los 10MB y la casilla electrónica no recibía dicho volumen de información y por ello enviaron correos los días 03 y 09 de marzo de 2021; asimismo, no valoraron su escrito del 17 de marzo de 2021 en el cual también adjuntaron la información solicitada.
- iii. Sustentan que la nueva prueba es que se requiera a la oficina de informática o la que haga sus veces en SUNAFIL para que les informe cual es el correo electrónico y celular que su representada consignó como dato para la remisión de las alertas de notificación de SUNAFIL y si se remitieron las alertas para los requerimientos que fueron notificados el 16 de febrero de 2021 y 23 de febrero de 2021; a fin de que demuestren que efectivamente no recibieron las mismas.
- iv. Asimismo, solicitan prórroga de plazo de fiscalización, de 30 días hábiles, con la finalidad que se realice la actividad probatoria que proponen o el que confiera su despacho en el que se determine no solo el cumplimiento de los requerimientos que hiciera la inspectora, sino también la correcta notificación, pues consideran que es una causal de nulidad por no haber recibido alertas. Además, precisan que requieren el esclarecimiento de lo solicitado a fin de demostrar que actuaron de buena fe en el cumplimiento de las actuaciones inspectivas; asimismo, solicitan la reducción de multa de un 90% según lo indicado en la Resolución N° 134-2019-SUNAFIL.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 258-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

1.5 Mediante Resolución de Sub Intendencia N° 221-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, de fecha 31 de mayo de 2021, se declaró infundado en el recurso de reconsideración contra la Resolución de Sub Intendencia N° 158-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. En virtud del artículo 55° del RLGIT se establece que el recurso de reconsideración solo resulta procedente cuando se sustenta en nueva prueba, debe referirse a un hecho tangible y no evaluado con anterioridad, que amerite la revisión de la opinión por parte de la autoridad; y además que cumpla con las siguientes características: 1) Que la obtención del nuevo medio probatorio alegado se haya producido con posterioridad a la resolución de sanción impuesta; y, 2) Que, el nuevo medio probatorio desvirtúe los hechos motivadores de la resolución de sanción o que acredite que en dicho procedimiento sancionatorio, se ha incurrido en vicio procesal o deficiencia formal.
- ii. De los documentos presentados, se advierte que, si bien se trata de documentos que no obran en el expediente sancionador, se debe indicar que los mismos no desvirtúan los hechos motivadores de la resolución de sanción, por el contrario, reconocen que no presentaron la información requerida por la inspectora comisionada en el plazo establecido.
- iii. Asimismo, la notificación de los requerimientos de información, fue realizada válidamente a través del Sistema Informático de Notificación por Casilla Electrónica de SUNAFIL, el 16 y 23 de febrero de 2021 y la impugnante no presentó los documentos solicitados.
- iv. Dentro de este contexto precisan que los documentos adjuntos no constituyen nueva prueba, ya que con ellos pretenden presentar nuevos argumentos sobre los hechos materia de controversia, evaluados anteriormente; por lo que, conforme a lo indicado en los considerandos anteriores, los documentos adjuntos no configuran nueva prueba.
- v. Respecto a la reducción de la multa, es un tema de puro derecho, por lo que no corresponde emitir pronunciamiento por la finalidad del recurso de reconsideración, sin embargo, en la resolución que impone la sanción ha sido desestimada.

1.6 Con fecha 18 de junio de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 221-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, notificada el 03 de junio de 2021, que declara infundado el recurso de Reconsideración interpuesto contra la Resolución de Sub Intendencia N° 158-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. Tal como lo sostuvieron en el escrito de descargos, adjuntaron todos los documentos, que en su oportunidad fueron presentados por correo electrónico, también mediante carta N° 063-2021-GG-CAAJT-GP., de fecha 17 de marzo del año 2021, pues el sistema de casilla electrónica, no permitía ingresar documentos por cuanto excedía a los 10 MB,



este hecho debe ser valorado bajo el principio de razonabilidad y la buena fe del administrado. Así como la pandemia ocurrida en marzo del 2021, los casos de la Covid-19 eran alarmantes en la ciudad y era peligroso exponerse, pero de todas maneras hicieron lo posible para entregar la información solicitada.

- ii. Además, que los medios probatorios presentados si constituyen nueva prueba, por cuanto no fueron valorados al momento de emitir la resolución de sanción. Otro hecho que no encuentran explicación, es que sí entregaron en físico los documentos el 17 de marzo de 2021 y lo raro es que no los hayan recibido; supuestos, que al final los perjudican porque han cumplido a destiempo, pero otro supuesto es que no se haya presentado nada.

1.7 Mediante Resolución de Intendencia N° 083-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 25 de junio de 2021², la Intendencia Regional de Cajamarca declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 221-2021-SUNAFIL/IRECAJ/SIRE, por considerar los siguientes puntos:

- i. La Inspectora comisionada emitió el Acta de Infracción N° 091-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, con fecha 02 de marzo de 2021, culminando la etapa inspectiva, por lo que la información enviada en fechas posteriores, no pudo ser materia de análisis, esto debido a que la autoridad de primera instancia sancionó a la inspeccionada por no facilitar la documentación necesaria para el desarrollo de la función inspectiva, lo cual ha impedido a la inspectora comisionada verifique la existencia o no de posibles infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- ii. La carta presentada por la inspeccionada con fecha 17 de marzo de 2021, obra a folio 07 del expediente sancionador, sin embargo, no se verifica que en la misma se haya adjuntado documentación, esto teniendo en cuenta que en el sello de mesa de partes de la Intendencia Regional de Cajamarca-SUNAFIL, figura como número de folios solo "1", por lo que no se verifica que exista documentación adjunta a la mencionada carta.
- iii. La impugnante estuvo debidamente notificada con los requerimientos de información de fechas 16 y 23 de febrero de 2021, tal como obra en las respectivas constancias de notificación en la casilla electrónica, por lo que existe incumplimiento respecto a la petición de información.

1.8 Con fecha 12 de julio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Cajamarca, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 083-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ.

1.9 La Intendencia Regional de Cajamarca, admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 338-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, recibido el 13 de julio de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley, que para el

² Notificada a la inspeccionada el 28 de junio de 2021. Ver fojas 72 de expediente sancionador

³ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Artículo 1. Creación y finalidad

Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), en adelante SUNAFIL, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 258-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

- 2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias.”

4”Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.

(...)”

5 ”Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)”

El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento.

El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa.”

6”Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL

Artículo 15.- Instancia Administrativa

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión.”

7”Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

El Tribunal es un órgano colegiado que resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, según lo establecido en la Ley y el presente Reglamento. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa.

El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno.

Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema.”



- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.
- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de SUNAFIL, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 3.4** Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA COOP AGR ATAHUALPA JERUSALEN TRB LTDA

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que LA COOP AGR ATAHUALPA JERUSALEN TRB LTDA, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 083-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, emitida por la Intendencia Regional de Cajamarca, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 124,784.00 por la comisión de las infracciones tipificada como MUY GRAVES, previstas en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 30 de junio de 2021, día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución.
- 4.2** Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por LA COOP AGR ATAHUALPA JERUSALEN TRB LTDA.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 258-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 5.1 Con fecha 12 de julio de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 083-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, solicitando su nulidad, señalando los siguientes fundamentos:

Del Sistema de la Casilla Electrónica de SUNAFIL e Inaplicación del artículo 6 del Decreto Supremo N° 033-2020-TR

- i. En el segundo párrafo del artículo 6 del DS N° 033-2020-TR, señalan que la SUNAFIL comunica al usuario cada vez que notifique un documento a la casilla electrónica, a través de las alertas del sistema informático de notificaciones electrónicas en el correo electrónico o a través del servicio de mensajería, lo que no se hizo. Por tanto, se impidió que la empresa cumpliera con presentar los documentos requeridos de manera oportuna. Por ello, solicitan que se declare no haber infracción y por no impuesta la multa o se declare la nulidad del procedimiento desde la etapa de los requerimientos, pues existe defecto en la notificación de los mismos.

De facilitar la información y documentación necesaria para el desarrollo de la función inspectiva solicitada los días 16 y 23 de febrero de 2021

- ii. Señalan que cumplieron con remitir los documentos solicitados en los requerimientos del 16 y 23 de febrero de 2021, pero por razones de desconocimiento del sistema informático no pudieron remitir los documentos en las fechas solicitadas; sin embargo, el 03 y el 09 de marzo de 2021 fueron enviados al correo electrónico de la inspectora comisionada; sin embargo, no fueron considerados en el procedimiento inspectivo, pero que de todas formas cumplieron con remitir la información solicitada.
- iii. Teniendo en cuenta que un supuesto es incumplir con lo solicitado y otro es presentarlo después, por cuanto no podían enviarlos, toda vez que los archivos no cabían en el sistema informático de casillas electrónicas, sin embargo, lo entregaron mediante correos electrónicos del 03 y 09 de marzo de 2021 y físicamente el 17 de marzo de 2021.
- iv. De otro lado, argumenta que se ha vulnerado su derecho al debido procedimiento, toda vez que no se ha valorado los medios probatorios ofrecidos en el recurso de reconsideración y en los descargos, toda vez que sí cumplieron con presentar los documentos solicitados, pero por desconocimiento del nuevo sistema informático no lograron ingresarlos.
- v. De igual manera, sostiene que la resolución impugnada carece de motivación por cuanto señala que no pudieron analizar los correos del 03 de marzo de 2021 por el simple hecho de que la inspectora de trabajo cerró su investigación el 02 de marzo de 2021; sin solicitar



prórroga de plazo para las actuaciones inspectivas. Asimismo, señalan que, en el recurso de reconsideración, solicitaron la prórroga del procedimiento, sin obtener respuesta favorable, pues solo indicaron que no podrían emitir pronunciamiento por la naturaleza jurídica del recurso de reconsideración, que solo es procedente cuando se sustenta en nueva prueba, por lo que se ha vulnerado su derecho al debido procedimiento; por cuanto en la resolución impugnada, le indicaron a la empresa que este supuesto ya había sido contestado en la resolución que declaró infundado el recurso de reconsideración.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la naturaleza y finalidad del recurso de revisión

- 6.1 De conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas “deben actuar con respecto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”.
- 6.2 Frente a la vulneración, desconocimiento o lesión de un derecho o interés legítimo, derivado del apartamiento de la conducta descrita en el numeral precedente⁸, el TUO de la LPAG faculta a los administrados a interponer los recursos administrativos previstos en el artículo 218 del TUO de la LPAG⁹, pudiendo incluso “...solicitar la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley”¹⁰.
- 6.3 Así, respecto de la naturaleza del recurso de revisión, el artículo 218 del TUO de la LPAG establece que su interposición se faculta por Ley o Decreto Legislativo, en cuyo contenido debe establecerse de manera expresa tal facultad, encontrándose en la ley especial de la materia, la LGIT, el artículo 49 con la siguiente redacción:

"Artículo 49.- Recursos administrativos

Los recursos administrativos del procedimiento administrativo sancionador son aquellos previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

El Recurso de revisión es de carácter excepcional y se interpone ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral.

⁸ “Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 217. Facultad de contradicción

217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

(...)”

⁹ “Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.”

¹⁰ Numeral 1 del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 258-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

El Reglamento determina las demás condiciones para el ejercicio de los recursos administrativos.”

- 6.4 En esa línea argumentativa, el artículo 55 del RLGIT establece que el recurso de revisión es un **recurso de carácter excepcional**, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia, siendo desarrolladas su procedencia y requisitos de admisibilidad en el Reglamento del Tribunal, tal y como se señaló en los puntos 3.4 de la presente resolución.
- 6.5 Respecto de la finalidad del recurso de revisión en específico, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que éste tiene por finalidad:

“La **adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto** y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así 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.

El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias” (énfasis añadido).

- 6.6 Entendiéndose, por parte de esta Sala, que la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.
- 6.7 En ese sentido, el análisis de los argumentos de la impugnante se realizará bajo la competencia del Tribunal, vinculada con las infracciones muy graves e identificando si sobre éstas se ha producido alguno de los supuestos previstos en el artículo 14 del Reglamento del Tribunal.

Del Sistema de Notificación en la Casilla Electrónica de la SUNAFIL y la Inaplicación del artículo 6 del Decreto Supremo N° 033-2020-TR

- 6.8 Mediante Decreto Legislativo N° 1452, publicado el 16 de septiembre de 2018 en el diario oficial El Peruano, se modificó inciso 20.4 del artículo 20 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante TUO de la LPAG), presentándose a la fecha la siguiente redacción del numeral 20.4 del artículo 20:

“Artículo 20. Modalidades de notificación



- 20.4** El administrado interesado o afectado por el acto que hubiera consignado en su escrito alguna dirección electrónica que conste en el expediente puede ser notificado a través de ese medio siempre que haya dado su autorización expresa para ello. Para este caso no es de aplicación el orden de prelación dispuesto en el numeral 20.1.

La notificación dirigida a la dirección de correo electrónico señalada por el administrado se entiende válidamente efectuada cuando la entidad reciba la respuesta de recepción de la dirección electrónica señalada por el administrado o esta sea generada en forma automática por una plataforma tecnológica o sistema informático que garantice que la notificación ha sido efectuada. La notificación surte efectos el día que conste haber sido recibida, conforme lo previsto en el numeral 2 del artículo 25.

En caso de no recibirse respuesta automática de recepción en un plazo máximo de dos (2) días hábiles contados desde el día siguiente de efectuado el acto de notificación vía correo electrónico, se procede a notificar por cédula conforme al inciso 20.1.1, volviéndose a computar el plazo establecido en el numeral 24.1 del artículo 24.

Para la notificación por correo electrónico, la autoridad administrativa, si lo considera pertinente, puede emplear firmas y certificados digitales conforme a lo estipulado en la ley de la materia.

La entidad que cuente con disponibilidad tecnológica puede asignar al administrado una casilla electrónica gestionada por ésta, para la notificación de actos administrativos, así como actuaciones emitidas en el marco de cualquier actividad administrativa, siempre que cuente con el consentimiento expreso del administrado. Mediante Decreto Supremo del sector, previa opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, puede aprobar la obligatoriedad de la notificación vía casilla electrónica.

En ese caso, la notificación se entiende válidamente efectuada cuando la entidad la deposite en el buzón electrónico asignado al administrado, surtiendo efectos el día que conste haber sido recibida, conforme a lo previsto en el numeral 2 del artículo 25.

Asimismo, se establece la implementación de la casilla única electrónica para las comunicaciones y notificaciones de las entidades del Estado dirigidas a los administrados. Mediante Decreto Supremo refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros se aprueban los criterios, condiciones, mecanismos y plazos para la implementación gradual en las entidades públicas de la casilla única electrónica.

El consentimiento expreso a que se refiere el quinto párrafo del numeral 20.4 de la presente Ley puede ser otorgado por vía electrónica” (énfasis añadido).

- 6.9** Así, el inciso 20.4 del artículo 20 del TUO de la LPAG reconoció la factibilidad de que las comunicaciones sean cursadas de manera electrónica, estableciéndose en los cuatro primeros párrafos del inciso 20.4 los alcances de la notificación por correo electrónico, y en los párrafos siguientes (resaltados en la cita de la presente resolución) la posibilidad de que se notifiquen las actuaciones a través de un sistema de casillas electrónicas, el cual debía de ser aprobado el



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 258-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

sistema de notificación electrónico de cada entidad, pudiéndose establecer mediante una norma de rango preestablecido (decreto supremo) la obligatoriedad de su uso.

- 6.10** Por ello, mediante Decreto Supremo N° 003-2020-TR, publicado el 14 de enero de 2020 en el diario oficial El Peruano denominado “Aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL” se aprobó la obligatoriedad del uso de la misma, señalándose en el artículo 7 de dicho Decreto Supremo que todo documento emitido en el marco de las funciones y competencias de la SUNAFIL “...que correspondan ser informadas al administrado, tales como, las medidas inspectivas, el informe de actuaciones inspectivas, las resoluciones emitidas en el marco del procedimiento administrativo sancionador o en el marco del procedimiento de ejecución coactiva, entre otros que sean necesarios para el trámite del procedimiento y/o actuación de la Autoridad Inspectiva de Trabajo” sería objeto de notificación vía casilla electrónica, reconociéndose como una obligación del usuario de la casilla electrónica el revisar periódicamente a fin de “tomar conocimiento de los documentos y/o actos administrativos que se les notifique” (numeral 8.1 del artículo 8) y detallando, en concordancia con lo señalado por el TULO de la LPAG, que la notificación se entendería válidamente efectuada con el depósito del documento en la casilla electrónica asignada al usuario (numeral 11.1 del artículo 11), describiendo en el artículo 12¹¹ del referido Decreto la notificación a través de los otros mecanismos previstos en el artículo 20 del TULO de la LPAG.
- 6.11** Según la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 003-2020-TR en mención, se dispuso la publicación de normativa de desarrollo y cronograma para la implementación a nivel nacional del Sistema Informático de Notificación Electrónica, señalándose en la Segunda Disposición Complementaria Final de la misma norma, que mediante Resolución de Superintendencia se daría inicio a la implementación del Sistema Informático de Notificación Electrónica, por lo que mediante Resolución de Superintendencia N° 058-2020-SUNAFIL, publicada el 08 de marzo de 2020 en el diario oficial El Peruano, se aprobó el “Cronograma de implementación a nivel nacional del Sistema Informático de Notificación Electrónica de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL (SINEL – SUNAFIL)” modificado

¹¹Aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL, Decreto Supremo N° 003-2020-TR

Artículo 12.- Imposibilidad de uso de la notificación vía casilla electrónica

12.1 Cuando las unidades orgánicas, los órganos desconcentrados de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y la Intendencia de Lima Metropolitana a cargo del procedimiento o actuación administrativa se vean imposibilitadas de efectuar la notificación vía casilla electrónica utilizando el Sistema Informático de Notificación Electrónica, usan las otras modalidades de notificación previstas en el artículo 20 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, de acuerdo al orden de prelación previsto en dicho artículo.

12.2 La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), a través de su órgano competente, adopta las acciones que correspondan para atender la situación que imposibilitó el uso de la notificación vía casilla electrónica.



mediante Resolución de Superintendencia N° 114-2020-SUNAFIL¹², en donde se estipuló que aquellas actuaciones y procedimientos de la actividad inspectiva serían implementados entre el 31 de agosto de 2020 al 31 de diciembre de 2020, señalándose específicamente que respecto de las cartas, comunicaciones y requerimientos de información se respetarían las siguientes fechas de implementación:

EN LAS ACTUACIONES Y PROCEDIMIENTOS DE LA ACTIVIDAD INSPECTIVA			
N°	DOCUMENTO	FASE	FECHA DE IMPLEMENTACIÓN
(...)			
6	Cartas o comunicaciones	Diligencias preliminares (depósito en la casilla)	03/08/2020
7		Diligencias preliminares (recepción bidireccional)	03/08/2020
(...)			
9	Requerimiento de Información	Actuaciones inspectivas de investigación	31/12/2020

- 6.12** Mediante Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL¹³ se aprobó la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII denominada “Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva”, en cuya sección 7.8 (De la emisión de la documentación durante las actuaciones inspectivas de investigación) se dispuso que los documentos fueran notificados al sujeto inspeccionado conforme a lo dispuesto por el TUO de la LPAG (punto 7.8.3), es decir, de acuerdo con la notificación vía casilla electrónica y en su defecto según los alcances del citado artículo 20 del TUO de la LPAG.
- 6.13** Por ello, a la fecha de realización de las actuaciones materia de autos, iniciada con la Orden de Inspección N°173-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ del 16 de febrero de 2021, la normativa antes citada se encontraba ya en plena vigencia, siendo responsabilidad de la COOP AGR ATAHUALPA JERUSALEN TRB L.T.D.A, el cumplimiento de las disposiciones citadas en los numerales precedentes, por lo que no cabe amparar lo señalado por la impugnante en este extremo.
- 6.14** En el presente caso se advierte que el requerimiento de información para las actuaciones inspectivas de investigación, de fecha 16 de febrero de 2021 fue notificado en el buzón de la casilla electrónica, además, la inspectora comisionada envió la alerta al Sr. Jacinto Chilon al e-mail jacintochilon@granjaporcon.org.pe¹⁴; petición que no cumplió la impugnante; por lo que se emitió la medida inspectiva de requerimiento de fecha 23 de febrero de 2021, depositada en el buzón de la casilla electrónica y cursando el aviso respectivo al correo electrónico antes mencionado, confirmando su recepción el Sr. Chilon por e-mail del 26 de febrero de 2021¹⁵.
- 6.15** Dicho lo anterior, se evidencia que la inspectora comisionada, sí cumplió con remitir las alertas al e-mail otorgado por la impugnante, por lo que en este extremo del recurso deviene en infundado.

De la conducta tipificada

¹² A la fecha, el cronograma ha sido posteriormente modificado mediante Resolución de Superintendencia N° 164-2020-SUNAFIL, publicada el 29 de mayo de 2021 en el diario oficial El Peruano; sin embargo, para efectos del presente procedimiento (por un tema cronológico) se hace referencia a la primera modificación del cronograma.

¹³ Publicada el 05 de febrero de 2020 en el diario oficial El Peruano

¹⁴ Ver fojas 16 del expediente inspectivo

¹⁵ Ver fojas 23 del expediente inspectivo



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 258-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.16** Por otro lado, es pertinente recordar que el artículo 36 de la LGIT¹⁶ establece que el comportamiento subsumible dentro de las infracciones a la labor inspectiva “puede ser directo o indirecto, **perjudicando o dilatando la labor del inspector actuante de manera tal que no permita el cumplimiento de la fiscalización**, o negándose a prestarle el apoyo necesario” (énfasis añadido).
- 6.17** Resulta indispensable acudir a la ley para definir entonces al mandato analizado. El tipo administrativo citado (46.3 del RLGIT) habla de una negativa del sujeto inspeccionado o de sus representantes a facilitar la información y documentación **necesaria**; no una mera omisión o falta de respuesta, sino una conducta claramente establecida en la que la impugnante o su representante se niegan a entregar la información solicitada.
- 6.18** Lo acontecido en el caso conduce a analizar el cumplimiento del principio de tipicidad.¹⁷ Sobre el particular, recuerda la doctrina que “el mandato de tipificación que este principio conlleva, no solo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad administrativa

¹⁶ Ley General de Inspección del Trabajo, aprobada por Ley N° 28806

Artículo 36.- Infracciones a la labor inspectiva

Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración por parte de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento.

Tales infracciones pueden consistir en:

1. La negativa injustificada o el impedimento a que se realice una inspección en un centro de trabajo o en determinadas áreas del mismo, efectuado por el empleador, su representante o dependientes, trabajadores o no de la empresa, **por órdenes o directivas de aquél**. El impedimento puede ser directo o indirecto, perjudicando o dilatando la labor del inspector actuante de manera tal que no permita el cumplimiento de la fiscalización, o negándose a prestarle el apoyo necesario. Constituye acto de obstrucción, obstaculizar las investigaciones del inspector y obstaculizar o impedir la participación del trabajador o su representante o de los trabajadores o la organización sindical.

(...). (el resaltado es nuestro)

¹⁷ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa:

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales

(...)

4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.”



cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”¹⁸.

- 6.19** Por tanto, la imputación de responsabilidad basada en la norma sancionadora citada no es pertinente. No hay, a consideración de esta Sala, una negativa expresa por parte de la impugnante a remitir la información solicitada; puede identificarse, por el contrario, en el expediente sancionador que mediante escrito de fecha 17 de setiembre de 2021 19 -luego que ser notificada con la imputación de cargos- la impugnante presentó la información solicitada durante la etapa inspectiva, señalando que no pudo alcanzar la información oportunamente por problemas de conexión del internet en su jurisdicción y que por la casilla electrónica no pudo hacerlo toda vez que dicha información superaba a 10MB, configurando un supuesto de omisión o falta de diligencia, pero con una valoración distinta a la negativa que contempla el RLGIT en el numeral 46.3 del artículo 46.
- 6.20** Por ello, esta Sala considera que, en la línea de procurar la más estricta aplicación del principio de tipicidad, corresponde reencauzar la sanción a través del artículo 45.2 del RLGIT.¹⁹ En ese sentido, correspondería adecuar la infracción en los siguientes términos:

N°	Materia	Conducta Infractora	Norma vulnerada	Tipificación legal y clasificación	Trabajadores Afectados	Multa impuesta
1	Labor inspectiva	No brindar la información solicitada a través del requerimiento de información notificado el día 16/02/2021 por medio de casilla electrónica	Artículo 9° literal e), y el artículo 36° de la Ley N° 28806 Artículo 15 numeral 15.2 del DS N° 019-2006-TR	Artículo 45° Numeral 45.2 del RLGIT, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, tipificado como infracción GRAVE	145	7.83 UIT(*) S/. 34,452.00
2	Labor inspectiva	No brindar la información solicitada a través del requerimiento de información notificado el día 23/02/2021 por medio de	Artículo 9° literal e), y el artículo 36° de la Ley N° 28806 Artículo 15 numeral 15.2 del DS	Artículo 45° Numeral 45.2 del RLGIT, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, tipificado como	145	7.83 UIT(*) S/. 34,452.00

¹⁸ MORÓN URBINA, “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General.” Lima: Gaceta Jurídica Editores. 4 edición. Tomo II., p . 421.

¹⁹ Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo, Ley N° 28806, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR Artículo 45.- Infracciones graves a la labor inspectiva

Son infracciones graves, los siguientes incumplimientos:

(...)

45.2 Las acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las funciones inspectivas de los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, siempre que no estén tipificados como infracciones muy graves.

(...)”



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 258-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

	casilla electrónica	N° 019- 2006-TR	infracción GRAVE		
MULTA TOTAL IMPUESTA					S/ 68,904.00
(*) Vigente al momento de configurar la falta, que para el año 2021 es de S/. 4,400.00, según DS N° 392-2020-EF.					

- 6.21** En consecuencia, las conductas se encontrarían subsumidas bajo los alcances del numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT, y la multa confirmada por la instancia inferior se adecuaría, siendo el monto total de S/. 68,904.00 (Sesenta y Ocho Mil Novecientos Cuatro Con 00/100 Soles).

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981 – Ley que crea la SUNAFIL, el artículo 41 de la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, los artículos 15 y 17 del Decreto Supremo N° 007-2013-TR – Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Decreto Supremo N° 004-2017-TR – Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO EN PARTE el recurso de revisión interpuesto por la COOP AGR ATAHUALPA JERUSALEN TRB L.T.D.A, en contra de la Resolución de Intendencia N° 083-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ de fecha 25 de junio de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Cajamarca dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 070-2021-PS/SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución de Intendencia N° 083-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, en el extremo referente a las infracciones muy graves a la labor inspectiva por no facilitar la documentación necesaria los días 16 y 23 de febrero de 2021, tipificadas en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, ADECUANDO dichas infracciones como graves, según lo dispuesto en el numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT, en consecuencia, la sanción impuesta por dichas infracciones asciende a la suma de S/. 68,904.00 (Sesenta y Ocho Mil Novecientos Cuatro con 00/100 soles), conforme a los fundamentos expuestos en los numerales 6.16 al 6.20 de la presente resolución.

TERCERO.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a la COOP AGR ATAHUALPA JERUSALEN TRB L.T.D.A y a la Intendencia Regional de Cajamarca, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Cajamarca.



SEXTO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL (www.gob.pe/sunafil).

Regístrese y comuníquese

Documento Firmado Digitalmente
Luis Erwin Mendoza Legoas
Presidente
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento Firmado Digitalmente
Desirée Bianca Orsini Wisotzki
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento Firmado Digitalmente
Luz Imelda Pacheco Zerga
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

LPDERECHO.PE