



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 081-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	146-2021-SUNAFIL/IRE-HUA
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE HUÁNUCO
IMPUGNANTE	:	RICO FRIO E.I.R.L
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 075-2021-SUNAFIL/IRE-HUA
MATERIA	:	LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara por mayoría **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por RICO FRIO E.I.R.L. en contra de la Resolución de Intendencia N° 075-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, de fecha 24 de setiembre de 2021.

Lima, 31 de enero de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **RICO FRIO E.I.R.L.** (en adelante **la impugnante**) en contra de la Resolución de Intendencia N° 075-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, de fecha 24 de setiembre 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° 222-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, 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° 125-2021-SUNAFIL-IRE-HUA (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° 135-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/AI-IC, de fecha 17 de junio de 2021, y notificada el 21 de junio 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 e) del inciso

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Remuneraciones (Sub materia: Pago de la Remuneración – Sueldos y Salarios) y Contratos de Trabajo (Sub materia: Formalidades)



2 del artículo 53 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 literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 189-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/AI-IFI, de fecha 13 de julio de 2021, (en adelante, el **Informe Final**), 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° 249-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/SIRE, de fecha 20 de agosto de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 46,200.00 (Cuarenta y seis mil doscientos con 00/100 soles), por haber incurrido en:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no facilitar el sujeto inspeccionado la información y documentación requerida por el inspector comisionado para el día 24 de marzo de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, con una multa ascendente a S/ 23,100.00 soles.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no facilitar el sujeto inspeccionado la información y documentación requerida por el inspector comisionado para el día 30 de marzo de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, con una multa ascendente a S/ 23,100.00 soles.

1.4. Con fecha 10 de setiembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 249-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/SIRE, argumentando lo siguiente:

- Con fecha 19 de marzo de 2021 aparentemente se les ha notificado el requerimiento de información S/N de la OI 222-2021-SUNAFIL/IRE-HUA en el que se les solicita información por medio del sistema de comunicación electrónica a través de la casilla electrónica, información que debería ser presentada en el plazo de 03 días hábiles, es decir el 24 de marzo de 2021; y que con fecha 25 de marzo de 2021 se les reitera el pedido de información y es cuando cuestionan la forma del nuevo requerimiento, ya que no se hace referencia a ninguna solicitud de información anterior.
- No se ha cumplido con la difusión a través de orientación y campañas masivas sobre el uso obligatorio de casilla y notificación vía electrónica, el cual vulnera el derecho a la información y educación preventiva antes que la sanción, además se le priva del derecho a la defensa. A su vez, el 22 de julio de 2021 su representada firma la autorización de notificación de correo electrónico indicando los correos y números autorizados.
- Se le tipifica dos veces la misma infracción por el mismo hecho, vulnerando el principio de non bis in ídem, en el informe final de instrucción y la resolución de sub Intendencia.
- Se afirma deliberadamente que la infracción cometida, perjudica a 16 trabajadores, en el cual le incluye como Gerente, al respecto solicitan un sustento objetivo y técnico para saber de qué manera llegaron a esa conclusión.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 081-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- La fiscalización efectuada por SUNAFIL no busco la verdad material al no valorar la documentación presentada por su representada.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 075-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, de fecha 24 de setiembre de 2021², la Intendencia Regional de Huánuco declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 249-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/SIRE, por considerar que:

- Mediante Decreto Supremo N° 003-2020-TR, se regulo el uso obligatorio de la notificación vía Casilla Electrónica, como el buzón electrónico que se asigna al usuario, con el propósito de tramitar de forma segura y confiable las notificaciones en el marco de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL, constituyendo en un domicilio digital obligatorio.
- Es importante la consignación de un correo electrónico actualizado, puesto que, a través de este medio, la SUNAFIL realizara el envío de alertas cada vez que se le notifique un documento a su casilla electrónica, siendo una obligación de todo empleador revisar periódicamente su casilla electrónica.
- Mediante Resolución de Superintendencia N° 058-2020-SUNAFIL, se aprobó el cronograma de implementación a nivel nacional para el uso obligatorio de la casilla electrónica, estableciéndose además que la información sobre el inicio y funcionamiento de dicho sistema, se llevaría a cabo a través de la difusión que la propia SUNAFIL realizaría, siendo estos documentos de conocimiento y acceso al público.
- Si bien el empleador tiene la obligación de registrarse mediante el “formulario de registro”, señalando sus datos para la asignación de la casilla electrónica, sin embargo, la omisión al cumplimiento de esta obligación, no lo exime de su responsabilidad como empleador, ni del alcance de la normativa para la asignación de la Casilla Electrónica por parte de la SUNAFIL, conforme al art. 6 del citado Decreto Supremo.
- Las alertas se realizarán en el teléfono celular o correos electrónicos que el empleador o usuario haya registrado, en caso de no hacerlo esto es mera responsabilidad del administrado, hecho que tampoco lo exime de responsabilidad de revisar en forma periódica su casilla electrónica.

² Notificada a la inspeccionada el 27 de setiembre de 2021.



- vi. Asimismo, no se da una vulneración al principio de non bis in ídem, por lo siguiente:
- a) Identidad de Sujetos: la pretensión punitiva se ejerce contra el mismo sujeto “Rico Frio EIRL”, si bien existe una identidad subjetiva de persona, los incumplimientos del administrado son por distintos hechos, b) Identidad de Hechos: Los hechos que se le atribuyen a la inspeccionada, si bien son similares en tanto constituyen incumplimiento a la labor inspectiva, versan sobre los requerimientos de información notificadas mediante casilla electrónica el 19/03/2021 otorgando como plazo el 24/03/2021 y ante el incumplimiento del sujeto inspeccionado nuevamente emitió un nuevo requerimiento que fue notificada mediante casilla electrónica el 25/03/2021, hechos que se dieron en distintas fechas, por lo que no existe identidad de hechos al tratarse de diferentes requerimientos de información y c) Identidad de Fundamentos: Los incumplimientos se sancionan en el art. 46 numeral 46.3 del RLGIT, son por distintos hechos debido a que el sujeto inspeccionado no cumplió con los requerimientos de información del 24/03/2021 y del 30/03/2021.
- vii. Respecto al argumento que la Gerente General es la trabajadora afectada, a quién no se le ha afectado ningún derecho laboral, es preciso mencionar que la presente investigación se ha llevado a cabo dentro de lo establecido por la LGIT, es decir ha sido mediante un OPERATIVO DE NORMATIVA SOCIOLABORAL, el mismo que al haberse realizado no ha contado con el cumplimiento del deber de colaboración por parte del sujeto inspeccionado, motivo por el que se ha determinado a la Gerente General y otros trabajadores afectados, puesto que la gerente general se encuentra en la planilla de la empresa, no siendo esto una vulneración de derecho alguno.
- viii. Recién han tomado conocimiento de la Casilla Electrónica por un mensaje de texto al celular el cual adjuntaron a su descargo, si bien el sujeto inspeccionado hace mención que fue el 20 de julio del 2021, es solo un argumento de defensa que no lo exime de responsabilidad y queda desestimado, ya que bien puede ser que el mensaje de texto enviado haya sido al inicio de la creación de la casilla electrónica.

1.6. Con fecha 19 de octubre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Huánuco, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 075-2021-SUNAFIL/IRE-HUA.

1.7. La Intendencia Regional de Huánuco admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 000640-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, recibido el 25 de octubre 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

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° 081-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Ley que, para el 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.

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.”



III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 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 estos 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.** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la aplicación, 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 de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias⁸.
- 3.4.** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a 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, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que 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 RICO FRIO E.I.R.L.

- 4.1.** De la revisión de los actuados, se ha identificado que RICO FRIO E.I.R.L., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 075-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, emitida por la Intendencia Regional de Huánuco, la cual confirmó la sanción de S/ 46,200.00 (Cuarenta y Seis Mil Doscientos con 00/100 soles), por la comisión, de dos (02) infracciones MUY GRAVES, tipificadas en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, dentro

⁸ Decreto Supremo N° 016-2017-TR, artículo 14.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 081-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 28 de setiembre de 2021, el primer día hábil siguiente 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 RICO FRIO E.I.R.L.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 19 de octubre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 075-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, por los siguientes argumentos:

- i. El MINTRA, antes del inicio de la pandemia, aprobó el uso obligatorio de la casilla electrónica para las notificaciones en los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL, así como el cronograma de implementación a nivel nacional, no obstante dicho cronograma ha sido modificado por Resolución de Superintendencia N° 114-2020-SUNAFIL, estableciéndose nuevas fechas de implementación del uso obligatorio de dicha casilla y notificación vía casilla electrónica e incorporándose determinadas actuaciones.
- ii. Dichos procedimientos, alineados a la misión que mantiene SUNAFIL, no se ha cumplido la parte de su difusión a través de la orientación y campaña masiva, dejándoles en estado de indefensión.
- iii. La condicionante para enviar información a un correo electrónico, quita objetividad e imparcialidad al procedimiento, una demasiada conveniencia y desigualdad a favor de SUNAFIL, ya que se les restringe otros canales como Mesa de Partes o Vía Casilla Electrónica.
- iv. En el Informe Final de Instrucción N° 189-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/AI-IFI, se les tipifica dos veces la misma infracción para el mismo hecho, vulnerando el principio del non bis in ídem, además tipifica la sanción a imponer como obstrucción a la labor inspectiva, suponiendo y afirmando tal criterio por el solo hecho de no contestar un correo, indicando además que se han vistos afectados 16 trabajadores, apareciendo en dicha lista de trabajadores, su persona como afectada, resultando inverosímil actuar en perjuicio propio.
- v. Se ha demostrado con documentos fehacientes, que todos sus trabajadores gozan de sus beneficios y remuneraciones de acuerdo a Ley, siendo esto el asunto de fondo que se debió determinar con la información presentada.



- vi. La fiscalización realizada, no ha tenido por objeto valorar la documentación presentada por su representada, sino estaba dirigida a la imposición de la multa, por cuanto las conclusiones son sesgadas, vulnerando el principio de verdad material.
- vii. La Intendencia Regional de Fiscalización Laboral de Huánuco, no ha desarrollado ninguna orientación para la aplicación del uso de la notificación vía casilla electrónica.

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 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 precedente⁹, la LPAG faculta a los administrados a interponer los recursos administrativos previstos en su artículo 218¹⁰, 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”¹¹.
- 6.3.** Así, respecto de la naturaleza del recurso de revisión, el artículo 218 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.

⁹ “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.

(...)”

¹⁰ “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 de 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.”

¹¹ 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° 081-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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.

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 el punto 3.4 de la presente resolución.
- 6.5.** Respecto de la finalidad del recurso de revisión, 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.** Por ello, esta Sala se encuentra en la estricta obligación de buscar la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral y en general 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, de todas aquellas materias sujetas a su conocimiento dentro de los límites de su competencia.

Sobre la notificación electrónica

- 6.7.** En esa línea argumentativa, esta Sala se ha pronunciado en extenso sobre los alcances de la notificación electrónica a través del Sistema Informático de Notificación Electrónica de la SUNAFIL (SINEL-SUNAFIL), aprobado a través del Decreto Supremo N° 003-2020-TR, en concordancia con los alcances del artículo 20.4 del TUO de la LPAG.
- 6.8.** Así, desde el primer pronunciamiento de esta Sala, recaído en la Resolución N° 129-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del 22 de julio de 2021 hasta la fecha, han quedado plenamente acreditados los siguientes conceptos:



1. La obligatoriedad del uso de la casilla electrónica en los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL, independiente del consentimiento del usuario para tal fin.
2. La validez y los efectos de la notificación, entendida ésta desde el depósito del documento en la casilla electrónica asignada al usuario en el SINEL-SUNAFIL; y,
3. La obligación del usuario de revisar periódicamente la casilla electrónica asignada.

6.9. Sin embargo, el envío de alertas del SINEL-SUNAFIL ha sido un argumento central en los recursos presentados a esta Sala, vinculados a cuestionar las infracciones muy graves a la labor inspectiva, tipificadas en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT (negativa a entregar la información requerida por el inspector comisionado). En estos casos los administrados no tomaron conocimiento de la notificación realizada mediante la casilla electrónica, al no haber recibido una alerta comunicándoles la existencia de la casilla y de la notificación depositada en ella.

6.10. Este hecho motivó, en estricta aplicación del Principio de verdad material¹² a verificar, caso por caso, con la Oficina General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (OGTIC) de la SUNAFIL, si efectivamente las alertas habían sido emitidas por el SINEL-SUNAFIL según lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto Supremo N° 003-2020-TR¹³: Identificándose que no se podía verificar o identificar si el Sistema había remitido la alerta cuando los usuarios no registraban ingreso a la casilla electrónica. Ante los diversos expedientes en los que se repetían estos hechos, se decidió volver a evaluar los alcances del segundo párrafo del artículo 6 del Decreto Supremo N° 003-2020-TR en relación al artículo 11 de la misma norma.

6.11. Siendo así, la posición mayoritaria de esta Sala considera que el artículo 6° establece que la Administración, por medio de su Sistema Informático de Notificación Electrónica, comunicará al usuario o administrado, cada vez que se le notifique un documento a la casilla electrónica, mediante una alerta al correo electrónico y/o mediante el servicio de

¹² Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.11. Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

¹³ Artículo 6.- Asignación de la casilla electrónica

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) asigna al usuario una casilla electrónica en el Sistema Informático de Notificación Electrónica, la cual se constituye en un domicilio digital obligatorio para la notificación de los actos administrativos y/o actuaciones emitidas en el marco de sus funciones y competencias que correspondan ser informadas al administrado.

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) **comunica al usuario cada vez que se le notifique un documento a la casilla electrónica** a través de las alertas del Sistema Informático de Notificación Electrónica, en su correo electrónico y/o mediante el servicio de mensajería (énfasis añadido).



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 081-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

mensajería. Se concluye entonces que los administrados tienen una expectativa justificada de que tendrán conocimiento de cualquier notificación depositada en la casilla electrónica por medio de la mencionada alerta.

- 6.12.** Sin embargo, el artículo 11 del mismo D.S. 003-2020-TR, cuando norma la validez y efecto de la notificación vía casilla electrónica establece:

11.1 La notificación se entiende válidamente efectuada con el depósito del documento en la casilla electrónica asignada al usuario.

11.2 La notificación surte efectos el día que conste haber sido recibida en la casilla electrónica o, en caso tal día sea no hábil, a partir del primer día hábil siguiente de haber sido recibida.

En consecuencia, por un lado, se establece que el sólo depósito equivale a una notificación válida y, por otra, que el administrado tiene derecho a recibir una alerta que le indique la existencia de dicho depósito (segundo párrafo del art. 6° de la misma norma, antes citado).

- 6.13.** La lectura de estas dos disposiciones presenta, aparentemente, una antinomia. Sin embargo, las antinomias sólo existen cuando se trata del conflicto entre dos normas y no de disposiciones de un mismo cuerpo normativo¹⁴. Por tanto, corresponde a quien tiene el deber de interpretar esas disposiciones, hacerlo de modo tal que evite la contraposición y logre su armonización. En el caso del procedimiento administrativo sancionador la integración se debe realizar en base a los principios que lo rigen y, en particular, al derecho fundamental al debido proceso.
- 6.14.** Así tenemos que el principio de predictibilidad y confianza legítima establece que la “autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener”¹⁵. En el caso de la notificación por medio de la casilla electrónica, SUNAFIL ha establecido, que su Sistema Informático enviará una alerta al administrado por medio del correo electrónico o servicio de mensajería. En consecuencia, se trata de un requisito concurrente con el establecido en el artículo 11 del D.S. 003-2020-TR (énfasis añadido).
- 6.15.** De acuerdo al artículo 139.14 de la Constitución, el derecho de defensa establece que nadie puede “ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso”. Y el

¹⁴ Cfr. GUASTINI, Riccardo. "Antinomia y lagunas." *Jurídica*. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, N°. 29 (1999): 437-450, p. 437. Ubicable en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11388/10435>

¹⁵ LPAG, artículo 1.8. El énfasis es añadido.



Tribunal Constitucional ha reafirmado en reiterada jurisprudencia que “el fundamento principal por el que se habla de un debido proceso administrativo encuentra sustento en el hecho de que tanto la administración como la jurisdicción están indiscutiblemente vinculadas a la Carta Magna, de modo que si ésta resuelve sobre asuntos de interés del administrado, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer las categorías invocables ante el órgano jurisdiccional. (Cfr. STC 4889- 2004-AA)”¹⁶.

- 6.16.** Ese mismo Tribunal ha declarado que, para poder ejercer el derecho de defensa, es indispensable que las partes tengan un conocimiento, previo y oportuno, de los diferentes actos que los pudieran afectar, a fin de que tengan la oportunidad de ejercer, según la etapa procesal de que se trate, los derechos procesales que les correspondan¹⁷. Por tanto, las “exigencias que se derivan del significado constitucional del derecho de defensa no se satisfacen con la posibilidad de que *in abstracto* las partes puedan formalmente hacer ejercicio de los recursos previstos en la ley, sino también con la garantía de que puedan interponerlos de manera oportuna”¹⁸.
- 6.17.** En consecuencia, mientras que los administrados no reciban la alerta que la Administración se ha comprometido a enviarles, su derecho de defensa podría verse vulnerado, al no tener el conocimiento previo y oportuno de la medida de requerimiento que le impone determinadas obligaciones. De esta manera se les impediría, de modo injustificado, “argumentar a favor de sus derechos e intereses legítimos, con el consiguiente perjuicio para tales derechos o intereses”¹⁹.
- 6.18.** Esta interpretación se realiza aplicando también el principio de informalismo, el cual establece que las “normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público”²⁰. Consecuentemente, es deber de esta Sala no afectar los derechos e intereses legítimos de los administrados en los casos en los que no hayan recibido la mencionada alerta y, por tanto, no han cumplido con alguna orden depositada en la casilla electrónica, al no haber tomado noticia de su existencia.
- 6.19.** Asimismo, los integrantes de esta sala por mayoría son conscientes de su deber de resolver los procedimientos sancionadores, “de manera independiente; esto es, sin estar sometidos a presiones internas o externas que dobleguen su voluntad para determinar el sentido de lo resuelto. En definitiva, deben contar con todas las garantías necesarias para resolver conforme a Derecho las controversias que se sometan a su consideración”²¹. Es por esta razón que no es posible negar eficacia a una conducta que la propia administración ha previsto como parte de su comportamiento, durante el trámite de notificación: la emisión de las alertas. Negar esta obligación sería contrario también al principio de buena fe procedimental, que exige tanto a la Administración como al

¹⁶ Citada por la sentencia del Exp. N° 8957-2006-PA/TC, fundamento jurídico 9.

¹⁷ Cfr. STC 00748-2012-PA/TC, fundamento jurídico 3.

¹⁸ *Ibid.* fundamento jurídico 4.

¹⁹ *Loc. Cit.*

²⁰ Ley General del Procedimiento Administrativo General (LPAG), artículo 1.6. La importancia de este principio ha sido puesto de manifiesto por la Corte Suprema en la Casación N° 11434 – 2015 -CUSCO, fundamento jurídico 14.

²¹ STC 00020-2015-PI/TC, fundamento jurídico 19.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 081-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

administrado realizar “sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe”²².

- 6.20.** Por ello, la posición mayoritaria de esta Sala considera que independientemente de la eficacia de la recepción de la notificación electrónica y la obligación que tiene el usuario de revisar de forma periódica la casilla electrónica –según los alcances antes referidos–, la impugnante en el presente caso no recibió las alertas a través del correo electrónico y/o el sistema de mensajería, tal como lo dispone el artículo 6 del Decreto Supremo N° 003-2020-TR. Por tanto, es razonable considerar que el cumplimiento de la obligación de revisar periódicamente la casilla electrónica (artículo 8 del Decreto Supremo N° 003-2020-TR) se encuentra estrictamente ligado a la recepción de las alertas que el Sistema Informático de la SUNAFIL va a emitir.
- 6.21.** Por lo expuesto, en aquellos casos en los cuales el inspector empleó la notificación electrónica prevista por el SINEL-SUNAFIL, y no se tiene constancia del envío de las alertas por correo electrónico o por servicio de mensajería deberá dejarse sin efecto la sanción impuesta por aquellas infracciones derivadas del incumplimiento de los requerimientos remitidos a través del sistema de casilla electrónica.
- 6.22.** En el caso, materia de autos, se aprecia del expediente inspectivo un documento denominado: “Requerimiento de Información”, de fecha 19 de marzo de 2021, notificada en la casilla electrónica del administrado conforme la Figura N° 01. Del mismo modo, obra la “Constancia de notificación vía casilla electrónica”, que deja constancia del depósito del segundo “Requerimiento de Información”, de fecha 25 de marzo de 2021, la que se adjunta como Figura N° 02, conforme se aprecia a continuación:

Figura N° 01:

²² LPAG, artículo 1.8.



Figura N° 02



- 6.23. Conforme a la información brindada por la OGTC de la SUNAFIL, a la fecha de notificación del requerimiento de información, estos son del 19 y 25 de marzo de 2021, la impugnante no recibió la alerta a través del correo electrónico, porque registraron sus contactos con fecha posterior a la notificación del requerimiento, como se puede apreciar a continuación:

Figura N° 03:

Contacto registrado en la casilla

ESTADO	RUC	CORREO	TELEFONO	FECHA_REGISTRO	FECHA_MODIFICACION
1	ACTIVO	20120671198	siurocio@yahoo.com	962611384	22/07/2021 15:40:01

No les llegó alerta de correos puesto que registró a su contacto posterior a la fecha de notificación de los requerimientos de información.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 081-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.24.** En consecuencia, no se puede imputar a la inspeccionada la omisión de esta obligación, por cuanto no recibió la notificación del documento remitido a la casilla electrónica a través de las alertas del Sistema Informático de Notificación Electrónica, en su correo electrónico y/o mediante el servicio de mensajería.
- 6.25.** Por otro lado, conviene precisar que el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT sanciona la negativa del sujeto inspeccionado o de sus representantes de facilitar la información y documentación necesaria. No se trata de 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. La tipificación aquí efectuada se realiza teniendo en cuenta que el Tribunal Constitucional ha recordado que, además de los principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador, por la ley de la materia, esto es la LPAG, se deben tener en cuenta otros, entre los que se encuentra el principio de culpabilidad, según el cual “la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa (...)”²³(énfasis añadido).
- 6.26.** De los actuados, se aprecia que, con fecha del 19 de marzo de 2021, la autoridad inspectiva requiere a la impugnante que, dentro del plazo de tres (03) días hábiles, le brinde la siguiente información:

Figura N° 04:

²³ STC 01873-2009-PA/TC, fundamento jurídico 12 c. El énfasis es añadido.



- [1] Acreditar representación legal conforme a ley (vigencia de poder). De enviar la documentación mediante apoderado además presentar carta poder simple otorgada por el representante legal y portar DNI.
- [2] Ficha RUC.
- [3] Presentar relación de TRABAJADORES registrados en Planillas indicando lo siguiente: DNI, Nombre y Apellidos, fecha de ingreso, remuneración, jornada y horario, relativo a todas sus sedes o sucursales del departamento de Huánuco. Adjuntar dicho formato en archivo digital. (EN EXCEL)
- [4] Acreditar el formato TR5 del T-registro (copia en archivo digital en Excel)
- [5] Acreditar el formato TR5 del T-registro (copia en archivo digital en texto)
- [6] Constancias de alta de trabajadores en la planilla, con cargo de entrega a los trabajadores, que acredite su registro en planillas e inscripción en la seguridad social del personal consignados y de todo su personal a cargo desde su ingreso a la fecha de la visita de inspección.
- [7] Acreditar las boletas de pago de remuneraciones desde los meses de octubre 2020, noviembre 2020, diciembre 2020, enero 2021 hasta febrero 2021, con cargo de entrega a sus trabajadores.
- [8] Acreditar los contratos de trabajo de todos sus trabajadores, según corresponda.
- [9] Indicar dos números de teléfono (celular con opción de utilizar el Whatsapp por videollamada) del responsable encargado del centro de labores y de algún trabajador que permanezcan en el centro de trabajo, para las comunicaciones que se efectúen sobre la orden de inspección arriba identificada, de manera virtual conforme al primer párrafo del artículo 11° de la Ley N° 28806, modificado por el Decreto Legislativo N° 1383. Y por la Tercera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1499.
- [10] Rellenar el formato adjunto como anexo I (de autorización de correo electrónico a SUNAFIL, para las notificaciones que requiera), con sus respectiva firma del representante legal.

- 6.27. Ante el incumplimiento de la inspeccionada del primer requerimiento de fecha 19 de marzo de 2021, el inspector comisionado requirió por segunda vez con fecha 25 de marzo de 2021, la misma información; y fue notificada vía casilla electrónica. Sin embargo, la inspeccionada, incurre en la misma conducta omisiva.
- 6.28. Ello conforme a lo expuesto precedentemente, obedeció a que la impugnante no tuvo conocimiento de los mismos; no configurándose la negativa a colaborar con la labor inspectiva, que haya podido impedir o frustrar la función del inspector comisionado.
- 6.29. En esa lógica del razonamiento, se puede concluir que no se ha configurado el supuesto referido a la negativa que contempla el RLGIT en el numeral 46.3 de su artículo 46 del RGLIT; por cuanto, la labor inspectiva no se frustró con la no presentación de documentos exigidos con los requerimientos de información de fechas 19 y 25 de marzo de 2021, como consecuencia de una negativa por acción u omisión de la impugnante; conforme se aprecia de los actuados en el procedimiento administrativo, debido a que la inspeccionada no pudo conocer de los mismos.
- 6.30. Es así, que no se evidencia en el presente caso, una negativa a colaborar con la labor inspectiva, por parte de la impugnante.
- 6.31. En tal sentido, se concluye que, en la línea de procurar la más estricta aplicación del principio de tipicidad, y salvaguardar el derecho al debido procedimiento administrativo, por las razones expuestas precedentemente, corresponde dejar sin efecto la sanción a través del numeral 46.3 del artículo 46 del RGLIT, por el incumplimiento de los requerimientos de información de fechas 19 de marzo de 2021 y 25 de marzo de 2021 al no haberse enviado las alertas de notificación según lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto Supremo N° 003-2020-TR.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 081-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

PRIMERO. – Declarar por mayoría **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por RICO FRIO E.I.R.L., en contra de la Resolución de Intendencia N° 075-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, de fecha 24 de setiembre de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Huánuco dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 146-2021-SUNAFIL/IRE-HUA por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. - **REVOCAR** la Resolución de Intendencia N° 075-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, en todos sus extremos, dejando sin efecto las multas impuestas.

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

CUARTO. - Notificar la presente resolución a RICO FRIO E.I.R.L. y a la Intendencia Regional de Huánuco, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO. - Devolver los actuados a la Intendencia Regional de Huánuco.

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

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

LUZ IMELDA PACHECO ZERGA

Vocal Titular

Vocal ponente: DESIRÉE ORSINI



VOTO EN DISCORDIA DEL VOCAL LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas vocales, discrepo de la posición mayoritaria, con la que se cambia un importante criterio previamente adoptado por la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral en torno a la obligatoriedad del uso de la casilla electrónica, para sujetarla a una condicionalidad no prevista en el Decreto Supremo N° 003-2020-TR.

Sintetizo el sustento de mi posición en las siguientes consideraciones:

1. El objeto de controversia: la naturaleza esencial o accesoria de las alertas a las que se refiere el segundo párrafo del artículo 6º del Decreto Supremo N° 003-2020-TR

El Tribunal de Fiscalización Laboral ha venido conociendo recursos de revisión en los que se han alegado diversos argumentos para cuestionar la validez de la notificación de las comunicaciones depositadas en la casilla electrónica. Esto motivó a que se examine en varios casos a la sistemática del Decreto Supremo N° 003-2020-TR, norma que establece al menos seis reglas relevantes sobre la materia discutida:

- a. El objeto del citado cuerpo normativo regula el uso obligatorio de la notificación vía casilla electrónica (artículo 1º).
- b. La casilla electrónica se constituye como un domicilio digital obligatorio para efectos de la notificación artículo 6º, primer párrafo).
- c. La SUNAFIL tiene la carga de comunicar al usuario cada vez que se le notifique un documento a través de alertas dirigidas al correo electrónico y/o mediante el servicio de mensajería (artículo 6º, segundo párrafo).
- d. Los usuarios tienen la obligación de revisar periódicamente la casilla electrónica asignada a efectos de tomar conocimiento de los documentos y/o actos administrativos que se les notifiquen (artículo 8. 1º).
- e. El contenido de la notificación vía casilla electrónica debe contener cinco elementos, sin que —entre ellos— se haya previsto a la alerta referida antes (artículo 9º).
- f. La validez de la notificación se produce con el depósito del documento en la casilla electrónica (artículo 11. 1º)

Es objeto de discrepancia la naturaleza de la tercera regla enlistada. Para el voto mayoritario, esta es una norma que genera una expectativa justificada en el administrado de recibir una alerta adicional a la notificación, de manera que resultaría tutelable —al amparo de la buena fe procedimental— las alegaciones presentadas por administrados que atribuyen a la alerta el carácter de condición de validez del resto de obligaciones contenidas en el Decreto Supremo N° 003-2020-TR. Para el voto en discordia que expreso, la interpretación sistemática de las reglas glosadas antes, los fines constitucionales relevantes del sistema de inspección del trabajo y la actuación de los principios de proporcionalidad y culpabilidad deberían conducir a afirmar la obligatoriedad del uso de la casilla electrónica.

2. Efectos de la resolución adoptada en mayoría que resultan contrarios al bloque de legalidad aplicable

Apelando a la interpretación sistemática de las normas glosadas, podemos afirmar que la alerta contemplada en el artículo 6º se comporta como una carga de la Administración Pública para mejorar el conocimiento y respuesta del administrado; pero no se observan fundamentos que permitan inferir que se trate de una condición de validez para las notificaciones practicadas vía casilla electrónica.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 081-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Por ello, el criterio adoptado por la mayoría de la Sala sobre el caso analizado, inevitablemente, produce al menos cinco efectos *contra legem*, a saberse:

- i. La inoperatividad de la primera regla (al no ser obligatorio el uso de la casilla electrónica)

Como es sabido, el Decreto Supremo N° 003-2020-TR establece, en su artículo 1º, a la casilla electrónica como medio válido para las notificaciones en los procedimientos del Sistema de Inspección del Trabajo.

Debe recordarse que el TUO de la LPAG establece, en el quinto párrafo del artículo 20.4, que las entidades pueden asignar al administrado una casilla electrónica para notificarle actuaciones diversas, “*siempre que cuente con el consentimiento expreso del administrado*” y que, con la 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*”. Esta alternativa a la voluntariedad ha sido satisfecha, conforme se describe en el quinto párrafo de la parte considerativa de la norma especial.

Entonces, son las entidades indicadas quienes, en ejercicio de sus competencias, han determinado la obligatoriedad de la casilla electrónica. No obstante, sobre la base de la *buena fe procedimental*, se matiza este componente preceptivo, al vincularlo a una expectativa justificada (y, por tanto, tutelable) de recibirse una alerta. Sin embargo, es notable que tal expectativa está —necesariamente— fundamentada en el efecto que el principio de publicidad de las normas otorga a una regla singular (precisamente, aquella referida a la generación de la alerta) que está contenida en el cuerpo normativo cuyo vigor termina siendo matizado.

No parece convincente el reconocer los efectos de la publicidad aisladamente a la parte que refiere a la alerta (precepto que generaría la “expectativa justificada”) y no a la regla que refiere al uso obligatorio de la casilla. Este último genera un componente obligacional por el que, cuando menos, queda claro que debe utilizarse y revisarse la casilla electrónica.

Por ello, a través de esta lectura distinta, el uso de la casilla obligatoria dejaría de ser “obligatorio” en los términos prescritos por la norma sectorial, y estaría supeditado a un comportamiento del sujeto inspeccionado o administrado, lo que resulta contrario al propósito de la instauración obligatoria de la casilla electrónica.



- ii. La insuficiencia de la segunda regla (por tratarse de un domicilio digital que no es apto para albergar las notificaciones, si no fuera que vienen acompañadas de los avisos complementarios)

En la resolución adoptada ha primado una lectura de la que discrepo, pues su efecto es el de descartar la constitución del domicilio digital establecido, para los propósitos de la inspección del trabajo, conforme a lo establecido por mandato del Decreto Supremo N° 003-2020-TR.

Es importante destacar que existen referencias explícitas —véanse los artículos 5.1 y primer párrafo del artículo 6º del citado Decreto Supremo— al sentido *obligatorio* de la casilla electrónica, conforme a la previsión contemplada en el artículo 20.4 del TUO de la LPAG. En cambio, la alerta al correo electrónico o servicio de mensajería no está consagrada como elemento necesario o indispensable del acto de la notificación: perfecciona el conocimiento del sujeto inspeccionado o administrado, suponiendo una carga de naturaleza accesoria para la Administración Pública.

De forma ilustrativa, puede comprobarse que el artículo 55.3 del Decreto Supremo N° 029-2021-PCM, “Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital, y establece disposiciones sobre las condiciones, requisitos y uso de las tecnologías y medios electrónicos en el procedimiento administrativo”, especifica que “las alertas realizadas al correo electrónico personal, teléfono celular, llamadas telefónicas o similares no constituyen parte del procedimiento de notificación vía casilla única electrónica, tampoco afecta la validez de ésta ni de los actos administrativos o actos de administración que se notifican”.

Esta regulación, referida a un sistema en implementación, parte de una razonabilidad fundamental: no puede darse a lo accesorio la condición ni el tratamiento de un elemento esencial. Así, un sistema de alertas o avisos complementarios impone una obligación a la SUNAFIL cuya inobservancia puede ser analizada desde la responsabilidad administrativa del servidor o funcionario que omite su cumplimiento; mas no genera un vicio trascendente del acto administrativo o de administración que se quiera trasladar a conocimiento del sujeto investigado.

- iii. La inexigibilidad de la cuarta regla (al poderse exonerar los usuarios de la obligación de revisar periódicamente la casilla electrónica)

Otra aplicación del principio de publicidad de las normas que es objeto de polémica en el presente caso es el que refiere a la obligación que los empleadores de revisar la casilla electrónica de forma periódica. Conforme con el artículo 8.1º de la norma sectorial bajo análisis, se enuncia claramente una obligación que recae en el comportamiento diligente exigible a todo sujeto inspeccionado o administrado: la revisión rutinaria de la casilla electrónica para determinar si se está siendo objeto de alguna solicitud o medida inspectiva, por parte de la SUNAFIL.

De esta forma, la citada obligación se relaciona estrechamente con el deber jurídico de colaboración con la inspección del trabajo (artículos 9º y 15º de la LGIT) y que satisface la aplicación de un sistema de responsabilidad subjetiva, conforme declara la recepción legal del principio de culpabilidad (artículo 248.10 del TUO de



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 081-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

la LPAG). Este bloque de legalidad es, pues, consistente con un enfoque constitucional del ejercicio de las potestades públicas.

No obstante, para la resolución adoptada en mayoría este elemento es vinculado a la recepción de la alerta. Nuevamente, entonces, se somete la eficacia de las obligaciones legales establecidas en el cuerpo normativo a un acto de la administración consistente en la recepción de una alerta, cuestión meramente contingente respecto del vigor que la norma adquiere al producirse la condición de la publicación de la norma. No basta, pues, deducir una conexión entre la revisión periódica de la casilla electrónica y la notificación de la alerta correspondiente; por el contrario, resta explicarse si acaso tendría sentido que la norma jurídica imponga la obligación legal de verificar periódicamente la casilla electrónica si, en definitiva, la misma obligación legal deja de ser necesaria o hasta pertinente por ser prevalente la emisión de una alerta.

Siendo que la alerta y la revisión periódica de la casilla electrónica son componentes que deben compatibilizarse, no puede deducirse una colisión irrazonable entre dichos elementos. Por el contrario, la interpretación sistemática y teleológica de la norma permite afirmar la existencia de una obligación legal de diligencia para el administrado (sobre el empleo del medio de notificaciones) y para la Administración (en tanto debe procurar el correcto funcionamiento del sistema de notificaciones y mejorar la posibilidad de conocimiento de las comunicaciones generadas a través de la alerta correspondiente).

iv. **La modificación de la quinta regla (al generarse un requisito adicional a los cinco contenidos de la notificación vía casilla electrónica)**

Junto a los argumentos sintetizados previamente, puede corroborarse, para mayor clarificación, que el artículo 9º del Decreto Supremo analizado establece el contenido de la notificación efectuada vía casilla electrónica, definiéndolo a través de elementos informativos que son parte del propio documento objeto de la notificación (texto del acto o actuación; identificación del procedimiento; órgano emisor; fecha de vigencia de la actuación y mención de si agota la vía administrativa) e información que garantiza el ejercicio del derecho de defensa (expresión de los recursos procedentes y el plazo de su interposición).

La elevación de la alerta, de naturaleza complementaria, al carácter de componente que condiciona la validez de la notificación confunde los aspectos esenciales de la comunicación y las cargas formales accesorias establecidas por la norma, que son de cargo y responsabilidad de la Administración Pública.



En particular, debe apreciarse además que esta apreciación no incide favorablemente en el derecho fundamental al debido proceso, sino que alivia una carga (de comportamiento diligente) normativamente impuesta a los administrados. Por otro lado, otorga a las cargas de la Administración una condición no prevista en la norma sectorial, modificándose entonces a los componentes requeridos por la norma para la adecuada formación y validez de la notificación.

- v. La condicionalidad de la sexta regla (por relativizarse a la validez prevista por el reglamentado)

Finalmente, es importante resaltar que la norma sectorial ha previsto la *validez* y el *efecto* de la notificación en el artículo 11. 1º, estableciéndose que la modalidad de notificación comentada es plenamente apta para producir el efecto jurídico de su vigencia y exigibilidad cuando ocurre el depósito del documento en la casilla electrónica.

Nuevamente, estas normas interpretadas razonablemente generan convicción sobre aquello que es esencial para el efecto vinculante de la notificación vía casilla electrónica: no refieren a la alerta como un elemento ni indispensable ni (siquiera) necesario para que los efectos de la notificación se produzcan respecto de la esfera de derechos subjetivos del sujeto inspeccionado o administrado en la fiscalización laboral o procedimiento sancionador, respectivamente.

3. Sobre la aplicación efectiva del Principio de Publicidad de las normas

Queda claro que, para el voto en mayoría, la Administración del Trabajo debe notificar las notificaciones y dar aviso a los sujetos inspeccionados con alertas de la notificación; no obstante, lo que no resulta satisfactorio en esta opción interpretativa es la subyacencia una la regla de excepción al principio de publicidad de las normas.

Al excluirse a la obligatoriedad de la casilla electrónica y a la obligación de su revisión periódica por parte de los sujetos investigados, la resolución adoptada en mayoría termina enjuiciando no a una actividad singular de un inspector u órgano del procedimiento sancionador, sino que objeta a la obligación contenida en una norma estatal de carácter imperativo y que genera un régimen obligatorio bajo los parámetros convalidados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Presidencia del Consejo de Ministros, conforme con las reglas del TUO de la LPAG.

Esto ocurre debido a que, en la resolución aprobada, se pierde de vista en el análisis a la ineludible publicidad de la norma emitida por la Administración del Trabajo en su función reglamentaria. No parece satisfactorio el que se alegue que, a través de la alerta, se sustancie el efecto vinculante que trae el principio de publicidad de las normas, pues ello supondría que la Administración Pública tendría que notificar también a los sujetos inspeccionados de la emisión del Decreto Supremo N° 003-2020-TR, publicado en el diario oficial El Peruano el día 14 de enero de 2020 y de su contenido.

Debe recordarse que el Decreto Supremo N° 003-2020-TR emitió, en su primera disposición complementaria final, un cronograma para la implementación de la obligación de la casilla electrónica. El mismo fue aprobado a través de la Resolución de Superintendencia N° 058-2020-SUNAFIL, e incluso fue modificado posteriormente por la Resolución de



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 081-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Superintendencia N° 114-2020-SUNAFIL, ya en el marco de la presente emergencia sanitaria. Asimismo, se aprecia que la propia SUNAFIL ha procurado la difusión de esta obligación, lo que fluye por ejemplo de materiales instructivos que datan de julio de 2020,²⁴ los que se han replicado en diversos otros medios, incluyendo las redes sociales. Así, el cumplimiento del deber estatal de dar publicidad a las normas se halla suficientemente cumplido, pues conforme ha anotado la doctrina:

“Sólo puede reputarse "publicitada" una norma cuando hay la posibilidad de que sea conocida por todos por haberse usado los medios necesarios para su divulgación. Esa posibilidad, precisamente, produce un efecto jurídico fundamental: el precepto se convierte en norma ya que por la "publicidad" (que es el resultado, estado o calidad) el precepto alcanza, simultáneamente, "existencia" en el mundo del derecho".²⁵

Lamentablemente, con el cambio de criterio acogido por mayoría, se deja de lado que el artículo 51 de la Constitución reconoce al principio de publicidad, declarando su carácter “esencial para la vigencia de toda norma del Estado”. Sobre este principio basal del Sistema Jurídico, el Tribunal Constitucional —en la Sentencia del 28 de mayo de 2020, expediente 0001-2017-PI/TC— ha afirmado que tiene “naturaleza esencial” respecto de “todo Estado constitucional de derecho” (f.j. 6) y que “tiene una estrecha relación con la protección de los principios democrático-constitucionales de transparencia y seguridad jurídica” (f.j. 49).

Igualmente, cabe rescatar que el Alto Tribunal ha manifestado en la Sentencia del 1 de julio de 2021, expediente 01023-2021-PA/TC, lo siguiente:

“7. No cabe duda entonces que el requisito de la publicidad, tanto de las leyes como de las normas con rango de ley, tiene por objeto la difusión de su contenido de manera que todos tengan conocimiento de aquella y pueda exigirse su cumplimiento obligatorio, dentro del ámbito territorial correspondiente”.

Así también cabe recordar que, en la Sentencia del 22 de junio de 2011, expediente N° 02098-2010-PA/TC —un caso referido al ejercicio de facultades sancionadoras, aunque de carácter disciplinario—, el Tribunal Constitucional ha resuelto lo siguiente:

“28. Ahora bien, el derecho al debido proceso en el ámbito administrativo sancionador garantiza, entre otros aspectos, que el procedimiento se lleve a cabo con estricta observancia de los principios constitucionales que constituyen base y

²⁴ Consúltense en el enlace alojado en la cuenta de youtube de SUNAFIL: “Guía del usuario para el envío de respuestas a las cartas inductivas”, del 27 de julio de 2020: <https://www.youtube.com/watch?v=ZvndX6G6yFE&t=2s>

²⁵ PANIAGUA CORAZAO, Valentín (1987). “La publicidad y publicación de las normas del Estado. (El caso de los decretos supremos no publicados)” En Themis núm. 6, p. 18.



límite de la potestad disciplinaria, tales como el principio de legalidad, tipicidad, razonabilidad y, evidentemente, el principio de publicidad de las normas. Estos principios garantizan presupuestos materiales que todo procedimiento debe satisfacer plenamente, a efectos de ser reputado como justo y, en tal sentido, como constitucional”.

4. La razonabilidad del uso de la casilla electrónica en el caso analizado

Es pertinente añadir, además, que se aprecia que la entrada en vigor de esta obligación no agrede a la razonabilidad, pues precisamente ocurre durante un tiempo de *digitalismo* que define a las actividades socioeconómicas y, en particular, se ha implementado durante la actual pandemia.

El contexto presente ha llevado a que actividades privadas y públicas se sirvan extensivamente de los medios tecnológicos disponibles para todo tipo de interacciones de contenido socioeconómico, por lo que no parece pertinente asumir que la imposición de la casilla electrónica tiene un carácter alienante sobre la esfera jurídica de los sujetos inspeccionados.

De esta forma, la proporción entre los medios, y fines se encuentra corroborada, respondiendo a la satisfacción de su cometido (punto 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG).

5. Sobre aspectos concurrentes en el caso examinado:

De otro lado, esta obligatoriedad de la casilla electrónica no permite dejar de lado que el proceder de los inspectores de trabajo debe estar sujeto al cumplimiento del principio de razonabilidad. Así, se observan casos en los que se deposita sucesivamente no una sino dos o hasta más requerimientos de información a una casilla electrónica sin que se tenga respuesta al primero de los depositados y sin procederse a generarse la alerta que el artículo 6º del Decreto Supremo N° 003-2020-TR ha previsto. En tales casos —en la opinión del suscrito— no cabría amparar a la segunda sanción, por configurar un exceso de punición, ya que los inspectores de trabajo pueden acudir a una serie de medios amplios para asegurar el conocimiento del investigado que pudiera no haber habilitado su casilla electrónica (situación determinable a partir del análisis de la propia SUNAFIL, a través de su órgano competente).

En otro extremo que considero equivocado, la resolución sostiene que no existe una negativa de proporcionar información, conforme establece el artículo 46.3, que sanciona a los comportamientos contrarios al deber de colaboración. Esta lectura de la norma que sanciona los incumplimientos a la labor inspectiva es equivocado pues supone que el régimen de responsabilidad para este incumplimiento debe suponer dolo, necesariamente. No obstante, la responsabilidad administrativa bajo el principio de culpabilidad admite también a otros factores subjetivos de responsabilidad, tales como la falta de diligencia.²⁶ Tal es el estándar que en este caso se debe establecer, al descatarse una norma de orden público (revisar la casilla electrónica para cumplir con los diversos requerimientos que pudieran recibirse de parte de la inspección del trabajo).

²⁶ Vid. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (2017). Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Guía para asesores jurídicos del Estado (segunda edición). MINJUS: Lima, p. 44.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 081-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6. Sobre la ausencia de una declaratoria de nulidad con revocación de los actos hasta el momento de origen del supuesto vicio advertido

Finalmente, dentro de la lógica adoptada en la tesis de la mayoría no puede dejar de observarse que el examen sobre la validez del procedimiento sancionador emprendido contra la impugnante no ha arrojado una irregularidad suficiente que permita desplegar un efecto nulificante. No obstante, la resolución ordena dejar sin efecto a la resolución emitida por la instancia de apelación sin ofrecer a la propia Administración la posibilidad de enmendar el supuesto error cometido al no emitirse la alerta al correo o por sistema de mensajería, de manera que se ha restringido sin una razón suficiente la posibilidad de que se enmiende la notificación supuestamente defectuosa.

Consecuentemente, con todo lo expuesto, a criterio de suscrito, en el caso materia de autos, se puede apreciar que se sanciona a la inspeccionada por dos infracciones a la labor inspectiva, una es por el incumplimiento de entrega de información solicitada mediante un primer requerimiento de información notificado a la inspeccionada vía casilla electrónica y la otra por el incumplimiento de entrega de información solicitada mediante un segundo requerimiento de información notificado a la inspeccionada vía casilla electrónica (tal como se ha mencionado en la presente resolución); ambos requerimientos de información se efectuaron en el marco de las actuaciones inspectivas desplegadas por el inspector comisionado en virtud de la misma orden de inspección.

En el presente caso, considero que al haber advertido el inspector actuante que no hubo respuesta del primer requerimiento de información, este debió ejercer más atribuciones que solamente el depositar requerimientos en la casilla electrónica en aquella segunda ocasión; es pertinente precisar que lo esbozado no implica que se trata de una notificación inválida, vía casilla electrónica, respecto del segundo requerimiento de información, siendo esta es válida conforme a lo desarrollado líneas arriba; sin embargo, no se puede soslayar que el personal inspectivo tiene más medios para poder procurar el conocimiento al administrado, lo cual no se advierte sobre el segundo requerimiento de información. Bajo estas consideraciones, debe confirmarse la sanción por la infracción por el primer requerimiento de información notificado a la inspeccionada, y revocarse la sanción por la infracción por el segundo requerimiento de información notificada a la inspeccionada.

Por las razones expresadas en estos fundamentos, mi voto es porque el recurso de revisión sea declarado FUNDADO EN PARTE, CONFIRMANDO la sanción por la infracción por el primer requerimiento de información notificado a la inspeccionada, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, y REVOCANDO la sanción por la infracción del segundo requerimiento de información notificado a la inspeccionada, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT.

Firmado digitalmente por:
LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Presidente