



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 192-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	238-2021-SUNAFIL/IRE-LAM
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE LAMBAYEQUE
IMPUGNANTE	:	AGRÍCOLA RANCHERIA S.A.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 190-2021-SUNAFIL/IRE-LAMBAYEQUE
MATERIA	:	LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara, por mayoría **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por AGRÍCOLA RANCHERIA S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 190-2021-SUNAFIL/IRE-LAMBAYEQUE, de fecha 12 de octubre de 2021.

Lima, 28 de febrero de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por AGRÍCOLA RANCHERIA S.A. (en adelante, **la impugnante**) en contra de la Resolución de Intendencia N° 190-2021-SUNAFIL/IRE-LAMBAYEQUE, de fecha 12 de octubre 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° 750-2021-SUNAFIL/IRE-LAM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 174-2021-SUNAFIL/IRE-LAM (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° 241-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIAI, de fecha 30 de abril de 2021, notificado el 05 de mayo de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del 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**).

¹ Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: Equipos de protección personal; Planes y programas de Seguridad y Salud en el Trabajo (Plan para la Vigilancia, Prevención y Control de COVID-19 en el trabajo), incluye todas.



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° 272-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIAI, de fecha 28 de mayo de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de la Intendencia Regional de Lambayeque, la que mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 453-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, de fecha 24 de junio de 2021, notificada el 28 de junio de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 46,200.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no facilitar el sujeto inspeccionado la información requerida por la inspectora de trabajo actuante para el día 17 de marzo de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 23,100.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no facilitar el sujeto inspeccionado la información requerida por la inspectora de trabajo actuante para el día 23 de marzo de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 23,100.00.

1.4. Con fecha 20 de julio de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 453-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. Si bien es cierto, que a través del Decreto Supremo N° 003-2020-TR, publicado el 14 de enero de 2020, se reguló el uso obligatorio de la notificación vía casilla electrónica, también es cierto que, según el artículo 4 de la Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, una de las principales funciones de la SUNAFIL, es la de brindar orientación a los administrados. A pesar que el uso de la casilla electrónica se implementó a partir del 31 de diciembre de 2020, su representada nunca nos remitió ninguna carta de orientación informándonos sobre la obligatoriedad del uso de la casilla electrónica.
- ii. Debemos precisar que, la SUNAFIL nos ha asignado una casilla electrónica a la cual se puede acceder mediante el usuario y clave sol de SUNAT; no obstante, a pesar que SUNAT cuenta con un correo electrónico y número de celular verificados, la SUNAFIL nunca cumplió con remitir un correo o mensaje de texto informando la notificación de los dos requerimientos de información, de la Imputación de Cargos, ni del Informe Final, vulnerando lo establecido en el Decreto Supremo N° 003-2020-TR y por ende nuestro derecho de defensa.
- iii. Ahora bien, sobre la infracción al numeral 46.3 del RLGIT que nos pretender imputar, está tipificada como “la negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a los servidores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones”; no obstante, nunca hemos negado información a los inspectores de la SUNAFIL, y mucho menos hemos tenido la intención de



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 192-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

incumplir los requerimientos de información. Dicha omisión se debe a que no fuimos informados y/o alertados, sobre las notificaciones remitidas a la Casilla Electrónica, situación que generó que no tomemos conocimiento de los requerimientos de información, y, por ende, no remitamos la documentación solicitada.

- iv. En el caso en concreto, mediante Requerimientos de Información de fecha 17 y 23 de marzo de 2021, se solicitó que mi representada cumpla con remitir en el plazo de 03 días hábiles una cantidad de documentación, la misma que también debía ser digitalizada para poder ser remitida vía casilla electrónica. Además de documentos físicos, también se nos requirió el envío de videos y fotografías de los trabajadores en el Centro de Trabajo, haciendo uso de sus equipos de protección personal; para todo ello, se concedió el diminuto plazo de 03 días. Con lo cual, se deja evidencia de la decisión irrazonable de la inspectora y que su única finalidad era sancionarnos.
- v. Respecto al número de trabajadores afectados, la Sub Intendencia de Resolución ha considerado erróneamente que se afectaron a 15 trabajadores; sin embargo, no ha tenido en consideración que, según los requerimientos, la información solicitada correspondía a los trabajadores que trabajan en el centro de trabajo ubicado en Vía EL Cortijo y Anexos. Asimismo, respecto al tipo de empresa, como factor determinante para el cálculo de multas, se ha aplicado la Tabla de Multas, considerándonos como NO MYPE; sin embargo, según la Constancia de Acreditación que adjuntamos, nos encontramos registrada como Pequeña Empresa.
- vi. Cabe precisar que, las supuestas infracciones habrían sido realizadas por mi representada; el hecho generador de la infracción es no haber presentado la documentación solicitada en los Requerimientos de Información generados en una sola Orden de Inspección, y el fundamento se encuentra establecido en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT; por lo tanto, en el supuesto negado que deba imponerse sanción a mi representada, debía ser únicamente por una sola infracción, de lo contrario se vulnera el principio de non bis in ídem.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 190-2021-SUNAFIL/IRE-LAMBAYEQUE, de fecha 12 de octubre de 2021², la Intendencia Regional de Lambayeque declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

² Notificada a la impugnante el 15 de octubre de 2021, véase folio 71 del expediente sancionador.



- i. Los requerimientos de información fueron depositados en la Casilla Electrónica del administrado Agrícola Ranchería S.A., con RUC N° 20480065825, los días 17 y 23 de marzo de 2021, siendo responsabilidad del empleador, revisar periódicamente su casilla electrónica, a efectos de tomar conocimiento de los documentos y/o actos administrativos que se le notifiquen, de conformidad con lo establecido en el numeral 8.1 del artículo 8 del Decreto Supremo N° 003-2020-TR, mediante el cual aprueba el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL.
- ii. Asimismo, el artículo 6 del citado Decreto, establece que la 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; es decir que, es el mismo Sistema el que emite dichas alertas a las que se refiere el administrado, siendo que la notificación se entiende válidamente efectuada con el depósito del documento en la casilla electrónica asignada al usuario.
- iii. Debemos precisar que, la información requerida por la inspectora comisionada se encontraba referida a la documentación propia del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, con el que todo empleador debe contar, es decir se solicitó facilitar documentación y/o información subsistente.
- iv. Sobre el plazo otorgado para el cumplimiento de los requerimientos de información (tres días hábiles), debemos precisar que los inspectores establecen el plazo, teniendo en cuenta la cantidad de trabajadores afectados, la gravedad y naturaleza de la infracción, y cualquier otro factor que, a su juicio, le permitan evaluar la duración de dicho plazo; en virtud a la autonomía técnica y funcional que gozan los inspectores de trabajo en el ejercicio de sus funciones.
- v. En lo que respecta a la cantidad de trabajadores con la que se ha calculado el monto de la multa, debemos precisar que debido al incumplimiento de los requerimientos de información efectuados, la inspectora auxiliar no pudo determinar el número de trabajadores comprendidos en el centro laboral; siendo que en caso no se pueda determinar dicho número por las características de la conducta infractora, se recurre a la información de la planilla electrónica, la información de ficha RUC, del periodo declarado más reciente, o cualquier otro documento idóneo que ayude a determinar la cantidad de trabajadores del sujeto inspeccionado al tiempo en que se generó la infracción.
- vi. Respecto a la acreditación como Pequeña Empresa, se pudo verificar que se encuentra acreditado desde el 16 de julio de 2021, es decir con fecha posterior a la generación de la orden de inspección, que dio origen al presente procedimiento administrativo sancionador (15 de marzo de 2021), así como a la resolución impugnada (24 de junio de 2021), por lo que se determina que se ha cumplido con los parámetros regulados en la Tabla de Cuantía y Aplicación de Sanciones, así como los criterios generales y especiales de graduación de las sanciones, regulados



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 192-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

en la LGIT y el RLGIT, resultando con ello razonable y proporcional la sanción impuesta.

- vii. Respecto a la vulneración del principio *nos bis in ídem*, no se ha configurado la triple identidad, debido a que las infracciones detectadas por la inspectora auxiliar de trabajo están referidas al incumplimiento de dos requerimientos de información efectuados en fechas distintas (17 y 23 de marzo de 2021).

1.6. Con fecha 26 de octubre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Lambayeque el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 190-2021-SUNAFIL/IRE-LAMBAYEQUE.

1.7. La Intendencia Regional de Lambayeque admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 990-2021-SUNAFIL/IRE-LAM, recibido el 09 de noviembre 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 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

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 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



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

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, 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 RLGIT, 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 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 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.”

⁶Decreto 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.”

⁷Decreto 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.”



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 192-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 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.

3.5. En esta línea argumentativa, 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.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE AGRÍCOLA RANCHERIA S.A.

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que AGRÍCOLA RANCHERIA S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 190-2021-SUNAFIL/IRE-LAMBAYEQUE, que 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 a la Labor Inspectiva, tipificadas en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución; el 18 de octubre de 2021.

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 AGRÍCOLA RANCHERIA S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 26 de octubre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 190-2021-SUNAFIL/IRE-LAMBAYEQUE, señalando lo siguiente:

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



- i. Conforme lo señalamos en nuestro recurso de apelación, la SUNAFIL ha asignado a mi representada, una casilla electrónica a la cual se puede acceder mediante el usuario y clave sol de SUNAT; no obstante, a pesar que SUNAT cuenta con un correo electrónico y número de celular verificados de nuestra empresa, la SUNAFIL nunca cumplió con remitir un correo o mensaje de texto informando la notificación de los dos requerimientos de información, de la Imputación de Cargos, ni del Informe Final, vulnerando lo establecido en el Decreto Supremo N° 003-2020-TR y nuestro derecho de defensa.
- ii. Conforme lo hemos venido reiterando, no es la primera vez que hemos sido fiscalizados por la SUNAFIL, tal es así que hemos recibido la visita de inspección a nuestro local de operaciones, cito en Vía El Cortijo y Anexos Nro. Ref. Predio rústico – Lambayeque, en base a la Orden de Inspección N° 707-2021-SUNAFIL/IRE-LIM, en el curso de las actuaciones inspectivas, cumplimos con declarar nuestras direcciones electrónicas y número de contacto.
- iii. Sin embargo, a pesar de tener dicha información, no cumplieron con remitir ninguna alerta sobre las notificaciones enviadas a la casilla electrónica, ni tampoco al correo o celular registrados en SUNAT, vulnerando lo establecido en el artículo 6 del Decreto Supremo N° 003-97-TR; por lo que, la notificación de los requerimientos de información de fecha 17 y 23 de marzo de 2017, la Imputación de Cargos, y el Informe Final, son nulos, no surtiendo efecto el acto administrativo contenido en ellos.
- iv. Sobre la supuesta infracción al numeral 46.3 del RLGIT, tipificada como “la negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a los servidores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones”; no obstante, nunca hemos negado información a los inspectores de la SUNAFIL, y mucho menos hemos tenido la intención de incumplir los requerimientos de información. Dicha omisión se debe a que no fuimos informados y/o alertados, sobre las notificaciones remitidas a la Casilla Electrónica, situación que generó que no tomemos conocimiento de los requerimientos de información, y, por ende, no remitamos la documentación solicitada.
- v. Que, la Intendencia Regional de Lambayeque señala que es el propio sistema el que genera las alertas de notificación de la casilla electrónica, con lo que, quedarían desvirtuadas nuestras alegaciones; fundamentos que vulneran nuestro derecho de defensa, pues la SUNAFIL no puede trasladar la responsabilidad de contar con un sistema de notificaciones electrónicas defectuoso, a los administrados. En tal sentido, lo que debió realizar el inspector a cargo, era alertar directamente sobre los sendos documentos notificados, debido a que contaban con nuestra dirección electrónica y celular proporcionados mediante Declaración Jurada.
- vi. En el caso en concreto, mediante Requerimientos de Información de fecha 17 y 23 de marzo de 2021, se solicitó que mi representada cumpla con remitir en el plazo de 03 días hábiles una cantidad de documentación, la misma que también debía ser digitalizada para poder ser remitida vía casilla electrónica. Además de documentos físicos, también se nos requirió el envío de videos y fotografías de los trabajadores del Centro de Trabajo, haciendo uso de sus equipos de protección personal; para



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 192-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

todo ello, se concedió el diminuto plazo de 03 días. Con lo cual, se deja evidencia de la decisión irrazonable de la inspectora y que su única finalidad era sancionarnos.

- vii. Cabe precisar que, ni la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, ni la Resolución Ministerial N° 972-2020-MINSA, señalan textualmente que el empleador debe tener preparados, para su envío inmediato al órgano inspector, fotografías y videos individuales de cada uno de sus trabajadores, haciendo uso de los equipos de protección personal, lo que vulnera el principio de legalidad.
- viii. Respecto al número de trabajadores afectados, la Sub Intendencia de Resolución ha considerado erróneamente que se afectaron a 15 trabajadores; sin embargo, no han valorado que, según los requerimientos, la información solicitada correspondía a los trabajadores que trabajan en el centro de trabajo ubicado en Vía EL Cortijo y Anexos, que son un total de 03 trabajadores. Información que fue verificada bajo la Orden de Inspección N° 707-2021. Asimismo, respecto al tipo de empresa, como factor determinante para el cálculo de multas, se ha aplicado la Tabla de Multas, considerándonos como NO MYPE; sin embargo, según la Constancia de Acreditación que adjuntamos, nos encontramos registrada como Pequeña Empresa.
- ix. Por lo tanto, resulta irrazonable y desproporcionado, pretender imponer como sanción a mi representada, la exorbitante suma de S/46,200.00; a pesar de haber demostrado las serias irregularidades incurridas desde la emisión de la Orden de Inspección, consistente en supuestamente no haber ubicado nuestro domicilio, cuando otro inspector lo hizo sin inconvenientes, al habernos otorgado el plazo diminuto de 03 días para la presentación de una gran cantidad de documentación y porque nunca fuimos alertados sobre las notificaciones efectuadas mediante casilla electrónica.
- x. Cabe precisar que, las supuestas infracciones habrían sido realizadas por mi representada; el hecho generador de la infracción es no haber presentado la documentación solicitada en los Requerimientos de Información generados en una sola Orden de Inspección, y el fundamento se encuentra establecido en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT; por lo tanto, en el supuesto negado que deba imponerse sanción a mi representada, debía ser únicamente por una sola infracción, de lo contrario se vulnera el principio de non bis in ídem.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la notificación electrónica

- 6.1. 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 numeral 20.4 del artículo 20 del TUO de la LPAG.

6.2. Así, desde el primer pronunciamiento de este colegiado, 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.

6.3. 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.

6.4. Este hecho motivó, en estricta aplicación del Principio de verdad material⁹ 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-TR¹⁰: 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, la Sala 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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° 192-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.5. 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 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.

6.6. 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 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 citada).

6.7. 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 normativo¹¹. 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.

6.8. 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"¹². 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

¹¹ 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>

¹² LPAG, artículo 1.8. El énfasis es añadido.



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).

- 6.9.** 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 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)”¹³.
- 6.10.** 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 correspondan¹⁴. 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”¹⁵.
- 6.11.** 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”¹⁶.
- 6.12.** 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”¹⁷. Consecuentemente, es deber de este Tribunal 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.
- 6.13.** Asimismo, los integrantes de esta Sala 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”¹⁸. Es

¹³ Citada por la sentencia del Exp. N° 8957-2006-PA/TC, fundamento jurídico 9.

¹⁴ Cfr. STC 00748-2012-PA/TC, fundamento jurídico 3.

¹⁵ *Ibid.* fundamento jurídico 4.

¹⁶ *Loc. Cit.*

¹⁷ 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.

¹⁸ STC 00020-2015-PI/TC, fundamento jurídico 19.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 192-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 administrado realizar “sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe”¹⁹.

- 6.14.** 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.
- 6.15.** 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.
- 6.16.** En el caso, materia de autos, se aprecia a folios 02 del expediente inspectivo el documento denominado “Requerimiento de Información”, de fecha 17 de marzo de 2021; y, a folios 11, la “Constancia de Notificación Vía Casilla Electrónica”, notificada en la Casilla Electrónica de la impugnante, con el cual se deja constancia del depósito del documento denominado “Requerimiento de Información”, de fecha 17 de marzo de 2021. Asimismo, se aprecia a folios 05 del expediente inspectivo el documento denominado “Requerimiento de Información”, de fecha 23 de marzo de 2021; y, a folios 09, la “Constancia de Notificación Vía Casilla Electrónica”, notificada en la Casilla Electrónica de la impugnante, con el cual se deja constancia del depósito del documento denominado “Requerimiento de Información”, de fecha 23 de marzo de 2021.

Figura N° 01:

¹⁹ LPAG, artículo 1.8.



Figura N° 02:



6.17. Conforme a la información brindada por la OGTIC de la SUNAFIL, a la fecha de notificación de los requerimientos de información, esto es 17 y 23 de marzo de 2021, la impugnante no recibió las alertas a través del correo electrónico, porque registraron sus contactos con fecha posterior a la notificación del requerimiento.

Figura N° 03:

	ESTADO	RUC	CORREO	TELEFONO	FECHA_REGISTRO	FECHA_MODIFICACION
1	ACTIVO	20480065825	agricolarancheriasa@gmail.com	966877319	23/06/2021 20:09:52	
2	ACTIVO	20480065825	luis_cermeno@yahoo.es	985064854	23/06/2021 20:10:33	

6.18. 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.

6.19. 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 de una conducta claramente establecida, en la que la impugnante o su representante se nieguen 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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 192-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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(...)”²⁰ (énfasis añadido).

6.20. De los actuados, se aprecia que con fecha 17 de marzo de 2021²¹ y 23 de marzo de 2021²², la autoridad inspectiva requiere al impugnante que, dentro del plazo de tres días hábiles, le brinde la siguiente información:

- Poderes de representación (vigencia de poder, copia DNI, más carta poder simple de ser el caso) con quien se efectuarán las coordinaciones y recepción de información correspondiente.
- Informe a modo de declaración jurada el correo electrónico y teléfono designado por ustedes, para los efectos de las comunicaciones relacionadas a la orden de inspección comisionada.
- TR5 en formato txt, sin enmendaduras.
- Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Controles (IPERC) actualizado y por puesto de trabajo.
- Cargo de entrega a los trabajadores de acuerdo al IPER de los Equipos de Protección Personal respecto al COVID-19, así como adjuntar fotografías respecto al uso que le dan dichos trabajadores en el desarrollo de sus labores a estos EPPS (Anexo 3 de la R.M. 972-2020-MINSA).
- Cargo de entrega a los trabajadores de acuerdo al IPER de los Equipos de Protección Personal.
- Acreditar con medios audio visuales actuales (fotos y videos), el uso de equipos de protección personal, adecuados para las actividades que desarrollan todos los trabajadores (en orden alfabético).
- Acreditar el Plan para la vigilancia, prevención y control de la Salud de los Trabajadores con riesgo de exposición de Covid 19, de acuerdo a la R.M. 972-2020-MINSA y su registro en SISCOVID-19.
- Acreditar la implementación del Plan para la vigilancia, prevención y control de la Salud de los Trabajadores con riesgo de exposición de Covid 19, de acuerdo a la R.M. 972-2020-MINSA, asimismo deberá evidenciar su ejecución a la fecha respecto a todos los trabajadores.
- Copia del libro del acta de Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, donde se compruebe la aprobación del plan para la vigilancia, prevención y control de la salud de los trabajadores con riesgo de exposición Covid 19.
- Acreditar la notificación y recepción del Plan para la vigilancia, prevención y control de la salud de los trabajadores con riesgo de exposición de Covid 19, de acuerdo a la R.M. 972-2020-MINSA, respecto a los trabajadores.

²⁰ STC 01873-2009-PA/TC, fundamento jurídico 12 c. El énfasis es añadido.

²¹ Ver folios 2 y 3 del expediente inspectivo.

²² Ver folios 5 y 6 del expediente inspectivo.



- Relación de los trabajadores, precisando sus nombres, apellidos, DNI; fecha de ingreso, género, puesto de trabajo (en formato Excel, orden alfabético).
- Otros documentos que considere relevantes.

Al término del plazo otorgado, el inspector deja constancia que la inspeccionada no cumplió con remitir la información contenida en los dos requerimientos de información, tal como consta en los numerales 4.6 y 4.8 del Acta de Infracción.

- 6.21.** 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 impuesta tipificada a través del numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT por el incumplimiento del requerimiento notificado con fecha 17 y 23 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.

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 AGRÍCOLA RANCHERIA S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 190-2021-SUNAFIL/IRE-LAMBAYEQUE, de fecha 12 de octubre de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Lambayeque, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 238-2021-SUNAFIL/IRE-LAM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. - **REVOCAR** la Resolución de Intendencia N° 190-2021-SUNAFIL/IRE-LAMBAYEQUE, en todos sus extremos, dejando sin efecto la multa impuesta.

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

CUARTO. - Notificar la presente resolución a AGRÍCOLA RANCHERIA S.A., y a la Intendencia Regional de Lambayeque, para sus efectos y fines pertinentes.

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 192-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Firmado digitalmente por:

DESIREÉ BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

LUZ IMELDA PACHECO ZERGA

Vocal Titular

Vocal ponente: DESIREÉ 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 6° 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 1°).
- b. La casilla electrónica se constituye como un domicilio digital obligatorio para efectos de la notificación artículo 6°, 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 6°, 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 8.1°).



- 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.

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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 192-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 accesorio 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 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).



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 192-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 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 reglamentador)

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 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 2020,²³ 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”.²⁴

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

²³ 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>

²⁴ PANIAGUA CORAZAO, Valentín (1987). “La publicidad y publicación de las normas del Estado. (El caso de los decretos supremos no publicados)” En *Thémis* núm. 6, p. 18.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 192-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 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 el 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 Nº 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, y que no se aplica el artículo 45.2, que sanciona a los comportamientos contrarios al deber de colaboración. Esta lectura de las normas que sancionan 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.²⁵ 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).

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

²⁵ 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° 192-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 por el 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