

Firmado digitalmente por :
PAREDES MORALES Luis Gabriel FAU
20555195444 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21.10.2021 09:37:08-0500

Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 387-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : **142-2021-PS/SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE**

PROCEDENCIA : **INTENDENCIA REGIONAL DE CAJAMARCA**

IMPUGNANTE : **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LLACANORA**

ACTO IMPUGNADO : **RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 091-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ**

MATERIA : **- LABOR INSPECTIVA**

Sumilla: *Se declara INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto por MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LLACANORA en contra de la Resolución de Intendencia N° 091-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 02 de julio de 2021*

Lima, 07 de octubre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LLACANORA (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 091-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 02 de julio 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° 295-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 143-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de cargos N° 149-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI de fecha 21 de abril de 2021, notificada el 23 de abril de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2 del artículo 52 del

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (sub materia: jornada y horario de trabajo); Relaciones colectivas (sub materia: libertad sindical (licencia sindical, cuota sindical, entre otros)).

Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3 De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53° del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 171-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 248-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE de fecha 15 de junio de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 11,572.00 por haber incurrido en:

- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no facilitar la información y documentación necesaria para el desarrollo de la función inspectiva, solicitada mediante requerimiento de información debidamente notificado el 16 de marzo de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, sanción ascendente a la suma de S/ 11,572.00.

1.4 Con fecha 21 de junio de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 248-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE argumentando lo siguiente:

- i. No valoraron sus descargos presentados al informe final, en el que se señaló que cumplieron con remitir la información solicitada en el requerimiento de información del 16 de marzo del 2021, amparándose en la mera formalidad de lo señalado en el artículo 8 y 11 del Decreto Supremo N° 003-2020-TR. En ese sentido, se vulneró la supremacía de la Constitución y el principio de legalidad, concordante con el numeral 1 del artículo 2 de la LGIT, que establece que el funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo, así como lo servidores que lo integran, se regirán al sometimiento pleno a la constitución política del estado, las leyes, reglamentos y demás normas vigentes.
- ii. El proceso está plagado de una serie de irregularidades, por cuanto no se ha tomado en cuenta la constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico, vulnerando el principio de legalidad, al establecer la infracción de manera arbitraria, esto es, vulnerando el debido proceso y la tutela jurisdiccional.
- iii. La resolución adolece de una errónea interpretación de la norma y de una debida motivación; toda vez que, primero indica que no facilitó información y luego que la infracción se comprobó en base a la documentación presentada por la entidad. Además, señala que no indicó ni motivo el cómo se determinó la falta grave, sino que solo se amparó en una norma legislativa válida pero injusta. Sobre los trabajadores afectados, no señala como es que se afecta a 4 trabajadores, si los cuatro trabajadores siguen laborando de manera permanente en la entidad, y tampoco se señala de qué manera se han afectado sus derechos. Asimismo, en el presente caso, SUNAFIL no comunicó a la impugnante que habían creado una casilla y que tenía que ser revisada periódicamente, por lo que la institución no ha conocido de dicha casilla electrónica. Asimismo, se deduce de la norma en comentario que la notificación surte efectos el día en que la otra parte conste haber recibido la notificación vía casilla electrónica.

Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 387-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- iv. Finalmente, solicita la acumulación de diferentes procedimientos sancionadores que constan en los siguientes expedientes: N° 028-2021; 058-.2021; 127-2021 Y 142-2021, por haber vulnerado el principio del non bis in ídem, por cuanto hay varios procesos en los que han solicitado la misma documentación, pero han impuesto diferente infracción; por lo que, solicitaron la acumulación en un solo proceso, pero se hizo caso omiso a este pedido.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 091-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 02 de julio de 2021², la Intendencia Regional de Cajamarca declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 248-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, por considerar que:

- i. La notificación vía casilla electrónica se puede realizar para todo documento emitido que corresponda ser informado al administrado, de acuerdo a lo señalado en el Decreto Supremo N° 003-2020 TR. Por lo tanto, el requerimiento de información del 16 de marzo del 2021, se realizó conforme a ley. Asimismo, los requerimientos notificados deben considerarse como conductas distintas e independientes, de acuerdo a la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva
- ii. Sobre la supuesta falta de valoración de los descargos al informe final de instrucción, es de precisar que, si bien la impugnante cumplió con presentar la información solicitada en un segundo requerimiento de información del 24 de marzo del 2021; no obstante, ello no lo exime de responsabilidad respecto al incumplimiento del requerimiento de información del 16 de marzo del 2021.
- iii. No se ha afectado el principio al debido procedimiento y legalidad, pues el acta de infracción cumple con el contenido mínimo exigido por el artículo 46 de la LGIT, concordante con el artículo 54 del RLGIT, esto es, reflejando los hechos constatados que motivaron el acta de infracción, calificación de la infracción imputada con expresión de la norma vulnerada, la graduación de la infracción, la propuesta de sanción y su cuantificación. En ese sentido, se emitió un pronunciamiento tomando en cuenta los hechos constatados en la etapa inspectiva, los medios probatorios y los argumentos presentados por la impugnante.
- iv. Si bien se advierte que se han aperturado distintos procedimientos sancionadores al mismo administrado, no se aprecia que exista identidad de las partes afectadas, ni que hayan sido aperturados por los mismos hechos. En consecuencia, no existe conexidad entre el presente procedimiento sancionador y lo seguido en los otros procedimientos

² Notificada a la inspeccionada el 23 de julio de 2021.

sancionadores, por lo que corresponde desestimar lo solicitado. Además, no se ha transgredido el principio del non bis in ídem, al no concurrir la triple identidad de sujeto, hechos y fundamentos, desestimándose lo argumentado en este extremo.

1.6 Con fecha 22 de julio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Cajamarca el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 091-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ.

1.7 La Intendencia Regional de Cajamarca admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 423-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, recibido el 18 de agosto 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 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**),

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

(...)

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."

Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 387-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LLACANORA

- 4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LLACANORA, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 091-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, emitida por la Intendencia Regional de Cajamarca, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 11,572.00 por la comisión de una infracción tipificada como MUY GRAVE, prevista en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la fecha en que fue notificada la citada resolución⁸.
- 4.2 Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LLACANORA.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1 Mediante escrito de fecha 22 de julio de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 091-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de acuerdo a los siguientes argumentos:

- Notificación defectuosa

Precisa que SUNAFIL ha vulnerado la garantía básica del debido procedimiento, respecto al derecho de ser notificado válidamente, amparándose en el Decreto Supremo N° 003-2020-TR, que indica el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de SUNAFIL, estableciendo una serie de obligaciones, sin determinar cómo es que la impugnante puede revisar periódicamente sin tener conocimiento de dicha notificación. Además, el personal de SUNAFIL accedió a la información de la impugnante por medio de la SUNAT, teniendo conocimiento de la dirección real, teléfono, correo electrónico, para poder notificar; sin embargo, no lo hicieron, pues solo se basan en un procedimiento formal e irregular, vulnerando el principio de informalismo. Asimismo, SUNAFIL no toma en cuenta lo señalado en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto Supremo mencionado, que señala que la notificación surte efectos el día que conste haber sido recibida en la casilla electrónica, a pesar que en reiteradas oportunidades se le indico que la impugnante no tuvo conocimiento de dicha notificación.

Asimismo, el artículo 20 del TUO de la LPAG, establece las modalidades de notificación e indica que se puede notificar por cualquier medio de comunicación que permita comprobar fehacientemente su acuse de recibo y quien lo recibe, teniendo en cuenta, además, que el acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos. En ese sentido, el acto administrativo dictado por SUNAFIL vulnera derechos y deviene en nulo por contravenir la constitución, la ley y por el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez.

⁸ Iniciándose el plazo el 26 de julio de 2021.

Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 387-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Asimismo, señala que la resolución impugnada indica que la impugnante se negó a facilitar la información requerida, empero es necesario diferenciar entre negar la información y no tener conocimiento, siendo dos acepciones diferentes. Debe tenerse en cuenta que una vez que tuvo conocimiento facilitó toda la documentación pertinente; más aún, si la infracción por la supuesta negativa se determina en base a la documentación que se le facilitó. Además, la resolución impugnada se basa en una norma infralegal, la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII en la que se señala que por cada hecho verificado se propone una multa, teniendo en cuenta que al ser conductas independientes deben sancionarse por separado, sin tener en cuenta la norma de mayor jerarquía y vulnerando el principio del non bis in ídem; más aún si nunca tuvo conocimiento de la notificación, vulnerándose así el principio de razonabilidad.

Así también, precisa que la resolución impugnada señala que se ha afectado a 4 trabajadores, pero no se señala la forma ni modo de afectación.

Finalmente señala que los procedimientos seguidos, en los expedientes administrativos N° 142-2021; N° 127-2021 y N° 028-2021, son por los mismos hechos, por la supuesta negativa de información, vulnerando con ello el debido proceso y la tutela jurisdiccional y, por ende, el principio del non bis in ídem. Asimismo, en el expediente N° 058-202 se aprecian los mismos documentos a los que la impugnante supuestamente se negó a entregar; además, se le hizo llegar la información solicitada y se demostró que el señor Simón Gonzales no es un trabajador permanente sino eventual, por lo que se solicita la nulidad del acto administrativo.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la notificación por casilla electrónica

6.1 Sobre el particular, el Decreto Supremo N° 003-2020-TR, norma que aprueba el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL, establece lo siguiente:

“Artículo 5.- Para efectos de lo dispuesto en el presente decreto supremo se consideran las definiciones siguientes:

5.1 Casilla electrónica: es el buzón electrónico asignado al usuario, creado en el Sistema Informático de Notificación Electrónica de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), cuyo propósito es el trámite seguro y confiable de las notificaciones en el marco de los procedimientos administrativos y actuaciones de la Superintendencia

Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL). La casilla electrónica se constituye en un domicilio digital obligatorio (...)"

6.2 Asimismo, la misma norma prescribe, en su artículo 6, que "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".

6.3 El artículo 8° del mismo cuerpo normativo, establece que las obligaciones que debe tener el usuario de la casilla electrónica son las siguientes:

1. Revisar periódicamente la casilla electrónica asignada a efectos de tomar conocimiento de los documentos y/o actos administrativos que se le notifiquen.
2. Mantener operativo su correo electrónico y/o servicio de mensajería, a efectos de recibir las alertas del Sistema Informático de Notificación Electrónica.
3. Mantener la confidencialidad y adoptar las medidas de seguridad en el uso del nombre de usuario y la clave de acceso a la casilla electrónica que se le asigne.

6.4 Mediante Resolución de Superintendencia N° 114-2020-SUNAFIL⁹, se modificó el artículo 1° de la Resolución de Superintendencia N° 058-2020-SUNAFIL, con la cual se aprobó el Cronograma de Implementación, a Nivel Nacional, del Sistema Informático de Notificación Electrónica de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SINEL-SUNAFIL). Dicha modificación se hizo considerando que, con la declaratoria de Emergencia Sanitaria, y a fin de prevenir y controlar la propagación y contagio del COVID-19, el uso de medios electrónicos y tecnológicos en la fiscalización laboral adquirieron mayor relevancia y urgencia, puesto que se constituye en una práctica que preserva y resguarda el bienestar y la salud de la ciudadanía.

6.5 Resulta relevante para el presente caso el determinar que todos los cuerpos legales antes citados, base de los pronunciamientos anteriores, se encuentran debidamente publicados en el Diario Oficial El Peruano. Por tanto, dichas normas son de público conocimiento y de obligatorio cumplimiento desde el día siguiente de su publicación conforme lo establece el artículo 109° de la Constitución Política del Perú. Por ello, es responsabilidad del administrado el conocer lo dispuesto en las normas citadas.

6.6 Sobre la base del principio de publicidad de las normas, el recuento normativo glosado en párrafos anteriores lleva a justificar la obligatoriedad de la casilla electrónica, máxime si a través de dicho medio otras entidades públicas se dirigen a los administrados, además, la propia SUNAFIL ha tenido la diligencia de entablar campañas complementarias de difusión de esta obligación.

6.7 Respecto al procedimiento de notificación, los pronunciamientos de las instancias previas establecen la normativa que regula la notificación del procedimiento administrativo, para el presente caso, por casilla electrónica.

⁹ Conforme se corrobora en la carpeta de Normas Legales del Diario Oficial El Peruano, del 1 de agosto de 2020, se encuentra publicada la Resolución de Superintendencia N° 114-2020-SUNAFIL.

Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 387-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.8 Conforme lo señalado en el numeral 20.4 del artículo 20 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG):

“20.4. (...) La entidad que cuente con disponibilidad tecnológica puede asignar al administrado una casilla electrónica gestionada por esta, para la notificación de actos administrativos, así como actuaciones emitidas en el marco de cualquier actividad administrativa, siempre que cuente con el consentimiento expreso del administrado. Mediante decreto supremo del sector, previa opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, puede aprobar la obligatoriedad de la notificación vía casilla electrónica. En ese caso, la notificación se entiende válidamente efectuada cuando la entidad la deposite en el buzón electrónico asignado al administrado, surtiendo efectos el día que conste haber sido recibida, conforme a lo previsto en el numeral 2 del artículo 25”.

6.9 Respecto a la validez de la notificación, corresponde citar las normas sobre dicho efecto, las cuales se encuentran detalladas en el artículo 11° y artículo 12° del Decreto Supremo N° 003-2020-TR:

“Artículo 11.- Validez y efecto de la notificación vía casilla electrónica

11.1 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.

11.3 El cómputo de los plazos expresados en días se inicia el día hábil siguiente de aquel en que la notificación vía casilla electrónica surte efectos, salvo que en el acto administrativo notificado se señale una fecha distinta.

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

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

6.10 Visto el marco normativo, como puede apreciarse en el expediente inspectivo, obra a folios 14 la “Constancia de Notificación Vía Casilla Electrónica”, notificada en la Casilla Electrónica

del administrado, MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LLACANORA, identificada con RUC 20191575718, mediante la cual se deja constancia del depósito del documento “Requerimiento de Información”, consignándose como fecha del mismo el 16 de marzo de 2021.

6.11 En ese sentido, vista ya la legalidad de la creación de la casilla efectuada por esta administración al sujeto inspeccionado, queda además acreditada la existencia de la constancia correspondiente donde el inspector actuante sustenta el haber remitido el requerimiento a la casilla electrónica del sujeto inspeccionado, no encontrándose razones para establecer que no se siguió con el procedimiento así regulado. Ello porque, si de la normativa expuesta se aprecia que la notificación se entiende como válidamente efectuada con el depósito del documento en la casilla electrónica asignada al usuario, no resulta necesario para su eficacia las alertas al correo electrónico aludidas, tomando en consideración que se entiende que la inspeccionada ha tomado conocimiento de la notificación a partir de dicho depósito. Cabe reiterar que, en el presente caso, las alertas no revisten de validez a la notificación pues, tal y como se establece en el artículo 8 del Decreto Supremo N° 003-2020-TR, constituye obligación del usuario, “revisar periódicamente la casilla electrónica asignada a efectos de tomar conocimiento de los documentos y/o actos administrativos que se le notifiquen”. En ese sentido, se ve que no se ha vulnerado el principio al debido procedimiento, formalismo y de legalidad, toda vez que se verifica que la impugnante no tomo las medidas necesarias para el correcto desarrollo de sus actividades, al haber sido notificada válidamente.

Sobre el deber de colaboración a la labor inspectiva

6.12 Sobre el particular, el TUO de la LPAG establece que “la autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, **la colaboración** y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental”¹⁰. (el énfasis es añadido)

6.13 Del mismo modo, el artículo 15 numeral 15.1 del RLGIT establece que “durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos obligados al cumplimiento de las normas sociolaborales, prestarán la colaboración que precisen los inspectores del trabajo para el adecuado ejercicio de las funciones encomendadas, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 9 de la Ley”.

6.14 En ese sentido, de acuerdo a lo señalado en el artículo 9 de la LGIT: “Los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden sociolaboral, están obligados a colaborar con los Supervisores-Inspectores, los Inspectores del Trabajo y los Inspectores Auxiliares cuando sean requeridos para ello. En particular y en cumplimiento de dicha obligación de colaboración deberán: (...) e) Facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones.”

¹⁰ TUO de la LPAG, artículo IV. Numeral 1.8.

Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 387-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.15 Por tanto, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 7.11.3 del ítem 7.11 “REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN POR MEDIO DE SISTEMAS DE COMUNICACIÓN ELECTRÓNICA” de la directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII denominada “DIRECTIVA SOBRE EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INSPECTIVA”, aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL, de fecha 03 de febrero de 2020, se dispone lo siguiente: “Si el sujeto inspeccionado no cumple con proporcionar al inspector comisionado la información solicitada mediante esta modalidad y bajo apercibimiento, incurre en infracción a la labor inspectiva, según lo previsto por el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, siempre que haya sido válidamente notificado según lo establecido en el TUO de la LPAG.” (énfasis añadido)
- 6.16 Asimismo de acuerdo a lo señalado en el numeral 7.7.2 de la versión 02 del Protocolo N° 005-2020-SUNAFIL/INII “PROTOCOLO SOBRE EL EJERCICIO DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO, DENTRO DEL MARCO DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA Y NACIONAL POR LAS GRAVES CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LAS ACTIVIDADES LABORALES Y ECONÓMICAS A CONSECUENCIA DEL CORONAVIRUS (COVID 19) EN EL TERRITORIO NACIONAL, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 103-2020-SUNAFIL, de fecha 12 de julio de 2020, se dispone: “7.7.2. Si se verifica que el sujeto inspeccionado se niega a proporcionar al inspector comisionado la información solicitada mediante esta modalidad y bajo apercibimiento, incurre en la infracción a la labor inspectiva prevista por el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT.”
- 6.17 Así, de autos se desprende que la impugnante, en atención al requerimiento de información de fecha 16 de marzo 2021 con fecha límite al 22 de marzo, no presentó los medios probatorios requeridos de acuerdo a la modalidad solicitada en dicho requerimiento de información, entendiéndose, por medio de sistema de comunicación electrónica, en el plazo otorgado.
- 6.18 Si bien es cierto, la impugnante señala que se habría vulnerado el principio del non bis in ídem, en tanto, se requirió la misma información en ambos requerimientos de información; lo cierto es que, entre ambas infracciones no existe identidad de sujeto, hechos y fundamento, ya que la infracción a la labor inspectiva es una infracción instantánea, cuya lesión al bien jurídico protegido (colaboración con la autoridad administrativa de trabajo) se configura en un momento determinado. Por tanto, en el presente caso, existen dos hechos independientes que configuran dos infracciones independientes. Asimismo, este tipo de infracciones poseen naturaleza insubsanable, toda vez que, todo acto posterior no remediará los efectos negativos por incumplir lo solicitado dentro del plazo otorgado por la autoridad inspectiva, afectando seriamente la eficacia de la función inspectiva¹¹, puesto que

¹¹ RGLIT

sus actuaciones persiguen, precisamente, la promoción del cumplimiento estricto de las normas socio laborales dentro del desarrollo del procedimiento de inspección.

6.19 Respecto a los trabajadores afectados, es de precisar que las actuaciones inspectivas se realizaron a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones sociolaborales a favor de los 4 trabajadores señalados en el numeral 4.4 de los hechos constatados del acta de infracción, los cuales han sido debidamente identificados de acuerdo a lo señalado en el literal f) del numeral 8.2.2 de la Directiva N° 031-2020-SUNAFIL “Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva” aprobada por la Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL; no habiéndose vulnerado el principio de razonabilidad, regulado en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG. Si bien establece una serie de criterios que deben ser seguidos para la imposición de la sanción; en el presente procedimiento, la Autoridad Instructora y Sancionadora, no tienen discrecionalidad para imponer un monto diferente al establecido en la tabla de multas recogido por el legislador, según lo regulado en el artículo 48 del numeral 48.1 del RLGIT. Por lo tanto, la propuesta de multa contenida en la resolución impugnada no afecta dicho principio, en tanto la graduación de dicha multa ha sido realizada en función al número de trabajadores afectados, la gravedad de la falta cometida y el tipo de empresa, conforme se establece en el artículo 38 de la LGIT.

6.20 Finalmente, en cuanto a la solicitud de la acumulación de procedimientos administrativos, es de precisar que no existe conectividad entre los expedientes mencionados y el expediente materia del presente procedimiento sancionador, en tanto, conforme se señala en el numeral 25 de la resolución impugnada, las ordenes de inspección responden a orígenes diferentes, ya que no se aprecia la identidad de las partes afectadas. Asimismo, es de precisar que, si bien el artículo 160 del TUO de la LPAG contempla la acumulación de los procedimientos administrativos, esta actuación es optativa y no contempla su obligatoriedad como si sucede en el ámbito del proceso penal¹²; por lo que ampliono corresponde amparar lo solicitado por la impugnante

6.21 Por tanto, de la revisión del expediente sancionador se verifica que la impugnante no presentó la documentación requerida mediante el requerimiento de información del 16 de marzo del 2021. Por lo que, de acuerdo a lo señalado en la directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII denominada “DIRECTIVA SOBRE EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INSPECTIVA” y el del Protocolo N° 005-2020-SUNAFIL/INII, citados anteriormente, si el sujeto inspeccionado no cumple con presentar la información requerida en la forma y modalidad solicitada, teniendo en cuenta el estado de emergencia sanitaria y nacional vigente, incurre en infracción a la labor inspectiva, tipificada en el presente caso en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, más aún si se considera que en el requerimiento de información se dejó constancia de la consecuencia en que incurriría el administrado en caso de incumplimiento, siendo esta la advertencia: “Cabe recordarle que si el sujeto inspeccionado se niega a proporcionar al inspector comisionado la información solicitada mediante esta modalidad constituirá en INFRACCIÓN A LA LABOR INSPECTIVA, sancionable con multa, según dispone los artículos 36 y 39 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y el numeral 46.3 del Artículo 46 de su Reglamento aprobado por D.S. N° 019-2006-TR.”

Artículo 15.- Deberes de colaboración con los inspectores del trabajo

15.1 Durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos obligados al cumplimiento de las normas sociolaborales, prestarán la colaboración que precisen los inspectores del trabajo para el adecuado ejercicio de las funciones encomendadas, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 9 de la Ley.

¹² Numeral 1 del artículo 47 del Decreto Legislativo N° 957: 1. La acumulación es obligatoria en el supuesto del numeral 2) del artículo 31.

Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 387-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.22 En tal sentido, verificadas las actuaciones inspectivas realizadas, se ha evidenciado el incumplimiento de presentar la información solicitada por parte de la impugnante, mediante el requerimiento de información del 16 de marzo del 2021, en las formas y modos establecidos, teniendo en cuenta el estado de emergencia nacional vigente.

6.23 Por las consideraciones antedichas, no cabe acoger el recurso de revisión en todos sus extremos.

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 INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto por la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LLACANORA, contra la Resolución de Intendencia N° 091-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 02 de julio de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Cajamarca dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° **142-2021-PS/SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE**, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 091-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ en todos sus extremos.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LLACANORA y a la Intendencia Regional de Cajamarca, para sus efectos y fines pertinentes.

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

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

Regístrese y comuníquese

Documento firmado digitalmente

Luis Erwin Mendoza Legoas

Presidente

Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente

Luz Imelda Pacheco Zerga

Vocal

Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente

Luis Gabriel Paredes Morales

Vocal Alterno

Tribunal de Fiscalización Laboral

CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN VÍA CASILLA ELECTRÓNICA

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LLACANORA identificado con RUC: 20191575718 el siguiente documento RESOLUCIÓN DE TERCERA INSTANCIA N° 0000000387-2021 en fecha 21/10/2021 del/la TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL.

La presente constancia se emite en mérito del artículo 10 del DECRETO SUPREMO N° 003-2020-TR, aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL y numeral 20.4, artículo 20 del T.U.O de la LEY 27444.