

# PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXII / N° 1192

1

## SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

### Tribunal de Fiscalización Laboral Sala Plena

#### RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 002-2023-SUNAFIL/TFL

**Asunto:** Precedentes administrativos sobre la Notificación de los requerimientos de información a la Casilla electrónica, medidas disciplinarias y la dignidad en el trabajo y sobre la prueba producida por el empleador y su valoración.

Lima, 20 de enero de 2023

Los vocales integrantes de la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL, reunidos en Sala Plena, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, emiten el siguiente:

#### ACUERDO PLENARIO

##### I. ANTECEDENTES

1. El Tribunal de Fiscalización Laboral, como órgano colegiado con independencia técnica 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 como última instancia, siendo sus resoluciones las que ponen fin a la vía administrativa, viene conociendo una serie de alegaciones respecto de los siguientes asuntos: (i) Casilla electrónica; (ii) Medidas disciplinarias y la dignidad en el trabajo; (iii) La prueba producida por el empleador y su valoración.

2. Ante ello, el Tribunal de Fiscalización Laboral advierte la necesidad de establecer criterios que garanticen la uniformidad en la aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema de Inspección del Trabajo, en el trámite del procedimiento administrativo sancionador a cargo de la SUNAFIL, con el fin de garantizar la eficacia de los principios de: i) igualdad ante la ley; ii) seguridad jurídica; iii) buena fe; iv) interdicción de la arbitrariedad; v) buena administración; vi) legalidad y vii) debido procedimiento.

3. Consecuentemente, en ejercicio de las funciones de la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral de emitir precedentes de observancia obligatoria, con los efectos y alcances precisados en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, en concordancia con el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral y tras un periodo de reflexión, análisis y deliberación, y en virtud de la votación efectuada por unanimidad, se adopta el presente Acuerdo Plenario con la finalidad de incorporar, con la debida amplitud, un conjunto de criterios cuya observancia y aplicación resulte

obligatoria a todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección de Trabajo.

##### II. CRITERIOS

**A) Criterios mínimos sobre la notificación en casilla electrónica: el caso del empleador que accedió a este instrumento antes o durante la fiscalización laboral**

4. Conforme se ha examinado en las distintas resoluciones emitidas por la Primera Sala de este Tribunal, atendiendo los recursos de revisión referidos a los casos de notificación de los requerimientos de información a través del Sistema de Notificación Electrónica de la SUNAFIL (SINEL-SUNAFIL) y el uso de la casilla electrónica, es preciso señalar que no se ha logrado fijar una posición unánime respecto a este asunto, manifestándose sentidos resolutivos diversos, según la variación en la composición del órgano, como puede verse en las Resoluciones N°s 129-2021, 268-2022, 345-2022, 859-2022, 950-2022, entre otras.

5. Sobre el particular, es preciso indicar que las obligaciones del usuario de la casilla electrónica contenidas en el Decreto Supremo N° 003-2020-TR<sup>1</sup> —publicado en el diario oficial El Peruano el día 14 de enero de 2020— resultan una norma de carácter imperativo y 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 que la propia Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 a través de su Texto Único Ordenado (aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante, **TUO de la LPAG**), definió para los efectos de la notificación.

6. Así, el artículo 20 del TUO de la LPAG desarrolla las distintas modalidades de notificación y establece, en el quinto párrafo su numeral 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, el Decreto Supremo N° 003-2020-TR.

7. Cabe señalar que 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 varios casos a la luz del Decreto Supremo N° 003-2020-TR, norma que establece al menos seis reglas relevantes sobre la materia discutida:

<sup>1</sup> Denominado “Aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL”.

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 (numeral 8.1 del artículo 8°).

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 9°).

f. La validez de la notificación se produce con el depósito del documento en la casilla electrónica (numeral 11.1 del artículo 11°).

8. Es también relevante para el análisis sobre la obligatoriedad de la casilla electrónica que el Decreto Supremo N° 003-2020-TR emitió, en su Primera Disposición Complementaria Final, un cronograma para su implementación. 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<sup>2</sup>, 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"<sup>3</sup>.

9. Ahora bien, el artículo 51 de la Constitución Política del Estado 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 de fecha 28 de mayo de 2020 recaída en el Expediente N° 0001-2017-PI/TC— ha afirmado que tiene "naturaleza esencial" respecto de "todo Estado constitucional de derecho" (Fj. 6) y que "tiene una estrecha relación con la protección de los principios democrático-constitucionales de transparencia y seguridad jurídica" (Fj. 49).

10. Igualmente, cabe rescatar que el Alto Tribunal ha manifestado en la Sentencia de fecha 1 de julio de 2021 recaída en el Expediente N° 1023-2021-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".

11. Así también cabe recordar que, en la Sentencia de fecha 22 de junio de 2011 recaída en el Expediente N° 2098-2010-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".

12. Al respecto, las notificaciones electrónicas que efectúa la SUNAFIL, en el marco del Decreto Supremo N° 003-2020-TR, la Resolución de Superintendencia N° 058-2020-SUNAFIL, y la Resolución de Superintendencia N° 114-2020-SUNAFIL, no vulneran de modo alguno las disposiciones sobre notificaciones contenidas en el TUO de la LPAG, para dotar de eficacia a los actos administrativos, ya que dichos instrumentos normativos, fluyen de la propia ley (numeral 20.4 del artículo 20), y han sido debidamente autorizados por el ente facultado para ello, esto es la Presidencia del Consejo de Ministros.

13. En ese sentido, reconociendo la discrepancia existente (la que habría de resolverse en cuanto haya más Salas del TFL implementadas), la Primera Sala mínimamente ha consensuado un supuesto de responsabilidad administrativa: si, luego de la consulta con la Oficina General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (OGTIC) de la SUNAFIL, se identifica que la fecha de ingreso del usuario de la casilla electrónica (entiéndase, el administrado) es previa o simultánea al requerimiento de información que fue objeto del procedimiento sancionador y el usuario no cumplió con registrar sus datos de contacto respectivos (a través de los cuales se depositarían las alertas complementarias a la notificación por vía de la casilla electrónica).

14. En tal supuesto, resulta procedente la sanción por incumplimiento del requerimiento o de los requerimientos de información que se hubieren depositado en la casilla electrónica. De esta forma, es factible la sanción encausada por el inciso 46.3 del artículo 46 del RLGIT contra el administrado que, por omisión culposa, deja de registrar el contacto respectivo en la casilla electrónica, impidiendo de esa forma la comunicación a la que se refiere el segundo párrafo del artículo 6 del Decreto Supremo N° 003-2020-TR.

15. Debe precisarse que la adopción del anterior acuerdo no sella el debate vigente sobre la casilla electrónica existente en la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral.

## **B) Medidas disciplinarias y la dignidad en el trabajo**

16. Conforme se ha analizado en las resoluciones emitidas por este Tribunal, tales como las Resoluciones N°s 128-2021 y 1051-2022, entre otras, se aprecia la imposición de sanciones disciplinarias contra trabajadores sin que se evidencie la existencia de procedimientos disciplinarios previos, en los que se hubieran podido deliberar los hechos y las razones que justificarían, matizarían o descartarían la imposición de una sanción. Tales situaciones son examinadas a raíz de denuncias por actos contra la dignidad de los trabajadores, las que son objeto de investigación por parte de la SUNAFIL.

17. Al respecto, nuestro ordenamiento jurídico otorga primacía a la dignidad de la persona humana, toda vez que el artículo 1 de la Constitución Política de 1993 consagra que "la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado". Asimismo, en el ámbito laboral, el artículo 23 de la mencionada norma suprema establece que: "(...) ninguna relación puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador."

18. Por su parte, el artículo 9 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 "Ley de Productividad y Competitividad Laboral", aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR (en lo sucesivo, el **TUO de la LPCL**), establece que: "por la subordinación, el trabajador presta sus servicios bajo dirección de su empleador, el cual tiene facultades para normar reglamentariamente las labores, dictar las órdenes necesarias para la ejecución de las mismas, y sancionar disciplinariamente, dentro de los límites de la razonabilidad, cualquier infracción o incumplimiento de las obligaciones a cargo del trabajador (...)".

<sup>2</sup> Al respecto, véase el siguiente enlace el cual se encuentra en la cuenta institucional de YouTube de SUNAFIL denominado: "Guía del usuario para el envío de respuestas a las cartas inductivas", de fecha 27 de julio de 2020: <https://www.youtube.com/watch?v=ZvndX6G6yFE&t=2s>

<sup>3</sup> PANIAGUA CORAZAO, Valentín (1987). La publicidad y publicación de las normas del Estado (El caso de los Decretos Supremos no publicados). *THEMIS Revista de Derecho* (6), 18. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11489>.

19. Asimismo, es pertinente tener en cuenta que, si bien toda relación laboral supone para el trabajador el cumplimiento de obligaciones; y para el empleador, el derecho a normar reglamentariamente las labores, dictar las órdenes y sancionar la falta de acatamiento de las mismas, lo cual es traducido como el poder de dirección; empero, éste como cualquier otro derecho no es absoluto ni arbitrario, sino que debe ejercerse de acuerdo a ciertos parámetros, los cuales son: a) la sujeción a la ley, la Constitución, normas jurídicas y reglamentarias; y b) el principio de razonabilidad que lo limita de tomar decisiones arbitrarias. Se trata, por tanto, de la comparación de dos intensidades o grados en la afectación de un derecho fundamental y de la legitimidad de la medida acatada en uso del poder de dirección. De esta manera, se advierte que todo acto de hostilidad implica un uso desmedido de la facultad de dirección, a la cual se encuentra sujeto el trabajador, por la relación de subordinación-dependencia existente en la relación de trabajo.

20. En el mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia de la República, interpretando los alcances de la Casación N° 18711-2015-AREQUIPA, ha manifestado lo siguiente<sup>4</sup>:

"(...)

Para este Colegiado Supremo, la decisión del empleador sobre las condiciones laborales de un trabajador debe ser considerada sobre la base insustituible del factor humano y de las circunstancias en medio de las cuales actúan los poderes discrecionales, sin soslayar naturalmente los preceptos y derechos reconocidos en la Constitución.

"(...)"

21. En esa misma línea, la Casación Laboral N° 4494-2017 Lima, señala, lo siguiente:

Quinto.- "(...)"

Sobre el poder de dirección, que ostenta el empleador, y se plasma en la facultad de dirigir, fiscalizar y sancionar al trabajador, se debe tener presente que debe estar dentro de los límites de razonabilidad, a fin de que su ejercicio no se considere como arbitrario e irregular; razón por la cual, existen dos límites: internos y externos. Los primeros se encuentran circunscritos por las definiciones propias de la libertad de empresa y del poder de dirección, y los segundos relacionados con el principio de razonabilidad y los derechos fundamentales del trabajador.

"(...)"

Sexto. - El *ius variandi* que detenta el empleador, le otorga el poder de modificar y adoptar la ejecución del contrato de trabajo cuando es de duración larga e indefinida, para ir adaptando sus prestaciones a las necesidades mudables del trabajo que debe ser prestado, a los cambios estructurales y organizativos de la empresa, los tecnológicos y a los cambios o perfeccionamientos en la cualificación profesional del trabajador. Esto último, siempre que las decisiones sean razonables y se justifiquen en las necesidades del centro laboral. Al respecto, esa facultad se encuentra expresado dentro del poder de dirección del empleador, es decir, dentro del elemento de subordinación, puesto que el empleador, como dueño del centro laboral, puede realizar las acciones pertinentes, así como establecer las directrices necesarias para el correcto y adecuado funcionamiento del centro laboral. Adicionalmente, este precepto deberá estar dentro de los criterios de razonabilidad, tal como lo prevé el artículo 9° del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003- 97-TR; razón por la cual, la variación de las condiciones de trabajo, debe estar debidamente motivada; además, de tener en cuenta, la objetividad y proporcionalidad.

Séptimo. - "(...)"

Al respecto, es de considerarse que el Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 00206-2013-PA/TC, ha señalado: "(...) los derechos que componen el debido proceso no sólo se deben aplicar en los procesos judiciales, sino también en los procedimientos administrativos, en los procedimientos corporativos privados y en general, en cualquier proceso o procedimiento en el cual materialmente se discutan o restrinjan derechos. Uno de estos derechos es el derecho de defensa, y como un derecho que garantiza su ejercicio al interior de un procedimiento sancionador, el derecho a la comunicación previa de la infracción (...)"

En efecto, de acuerdo a las sentencias emitidas en los Expedientes 0067-1993-AA/TC, 0083-2000-AA/TC, 1612-2003-AA/TC, 1489-2004-AA/TC, 5215-2007-PA/TC, entre otras, en el seno de un procedimiento disciplinario privado es necesario "[notificar] previamente a los [implicados] acerca de las faltas que se les imputan, a fin de que ejerzan su defensa. [Así, deben] comunicarles por escrito los cargos imputados, acompañando el correspondiente sustento probatorio, y otorgarles un plazo prudencial a efectos de que —mediante la expresión de los descargos correspondientes— puedan ejercer cabalmente su legítimo derecho de defensa".

22. Así, conforme con las resoluciones invocadas en el numeral 16 del presente Acuerdo Plenario, es preciso establecer la existencia de actos de hostilidad cuando se despliegan medidas disciplinarias contra trabajadores sin haberse seguido un procedimiento que cumpla con los derechos fundamentales a la defensa, al debido proceso o a la prueba, derechos constitucionales que deben tener plena vigencia en la relación de trabajo, conforme con el tercer párrafo del artículo 23 de la Constitución.

23. En ese sentido, la autoridad instructora y sancionadora, durante la tramitación del procedimiento sancionador respectivo, deberá examinar que en la inspección de trabajo donde se analice la presunta comisión de actos de hostilidad en contra de trabajadores sancionados con medidas disciplinarias; se haya verificado si previamente a la imposición de la sanción, el empleador siguió un debido procedimiento cautelando el derecho a la defensa y a la prueba; preservándose el ejercicio disciplinario que sea justo y respetuoso de tales derechos.

### C) La prueba producida por el empleador y su valoración.

24. Nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material<sup>5</sup>.

25. Así, el principio del debido procedimiento se constituye como garante de los derechos procesales de los administrados, dentro de los cuales se encuentra el derecho a ofrecer y producir pruebas, y que las mismas sean debidamente valoradas por la Administración. Por lo que, "el derecho a la prueba no se agota en la admisión y en la práctica de los medios probatorios. Se tiene, además, derecho a la valoración de la prueba"<sup>6</sup>.

a. Al respecto, el Tribunal Constitucional Peruano en el fundamento 149 de la sentencia recaída en el Expediente 010-2002-AI/TC, señaló:

"el derecho a la prueba goza de protección constitucional, pues se trata de un contenido implícito del derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 139°, inciso 3), de la Constitución Política del

<sup>4</sup> Casación Laboral N° 18711-2015 AREQUIPA.

<sup>5</sup> TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento 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".

<sup>6</sup> Ariano Deho, E. (2003). Problemas del Proceso Civil, Lima: Jurista, 196.

Perú. Sin embargo, su ejercicio no es absoluto, por cuanto se encuentra sujeto a determinados principios, como son que su ejercicio se realice de conformidad con los valores de pertinencia, utilidad, oportunidad y licitud. Ellos constituyen principios que informan la actividad probatoria y, al mismo tiempo, límites inmanentes a su ejercicio, esto es, derivados de la propia naturaleza del derecho<sup>7</sup>.

26. Por tanto, el principio del debido procedimiento exige a la Administración el respeto a las reglas propias del derecho a la prueba que asiste a los administrados, lo que implica, que el “derecho a que la decisión se emita sobre la base de la probanza actuada y no existencia de pruebas tasadas, derecho a la no exigencia de probanza sobre hechos que la Administración Pública debe tener por ciertos o debe actuar prueba de oficio, derecho al ofrecimiento y actuación de pruebas de parte, derecho al control de la prueba de cargo, derecho a la valoración de la prueba de cargo, derecho a no declarar en su contra (...)”<sup>8</sup>.

27. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional Peruano en el fundamento jurídico 19 y 20 de la sentencia recaída en el Expediente 2698-2012-PA/TC, señaló:

“19. Debe tenerse presente, además, lo prescrito por el artículo 44 de la ya citada Ley N° 28806, por el cual (...) las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa de trabajo debidamente fundada en hechos y derecho (...).”

20. En tal sentido, la autoridad administrativa no ha cumplido con respetar mínimamente el contenido constitucionalmente protegido del debido procedimiento administrativo en relación a no haber evaluado las pruebas aportadas<sup>9</sup>.

28. En ese sentido, debe puntualizarse que el comportamiento de todos los componentes del Sistema de Inspección del Trabajo respecto al derecho fundamental a probar de los inspeccionados (y de los terceros con interés) debe ser observado a fin de que las competencias ejercidas por fiscalizadores y órganos del procedimiento sancionador se ejecuten en términos compatibles con el debido procedimiento administrativo. Conforme con la Sentencia citada precedentemente, la evaluación de las pruebas aportadas permite garantizar el respeto del debido procedimiento administrativo.

29. Así, los órganos sancionadores deben verificar si durante la fiscalización laboral, los inspectores de trabajo han considerado los medios de prueba presentados por los inspeccionados, motivando sus propuestas o justificando sus decisiones; siendo así que la motivación en las Actas de Infracción debe contemplar la valoración de los medios de prueba pertinentes que haya aportado el inspeccionado para acreditar la licitud de su comportamiento.

30. De lo anterior, cabe señalar que, los medios de prueba que son analizados en la inspección del trabajo, incluyen a los informes de parte presentados por el sujeto inspeccionado, siempre que se trate de documentación pertinente; es decir, que constituya un instrumento adecuado para la apreciación y valoración de los componentes de un caso concreto, conforme con el deber de buena fe ante la Administración. Así, por ejemplo, en materia de seguridad y salud en el trabajo, los empleadores se encuentran en la obligación de realizar e implementar las obligaciones en materia de prevención de riesgos, por lo que el personal a su cargo, conforme con sus funciones, puede emitir informes que deben ser examinados por los inspectores actuantes como medios de prueba aportados por la interesada. Sin embargo, la presentación o exhibición de información impertinente; es decir, no conducente a probar alguna conducta o hecho materia de análisis o no idónea para ello, suponiendo un puro recargo documental, podrá ser calificada como un acto contrario al deber de colaboración, conforme con los hechos ocurridos en cada caso.

31. Sobre el particular, siguiendo una nutrida corriente de resoluciones emitidas por la Primera Sala del Tribunal, tales como las Resoluciones N°s 127-2022, 1187-2022, entre otras, y a la luz de los principios de veracidad y verdad material expresamente reconocidos en el TUO de la LPAG, debe reafirmarse que las declaraciones juradas, informes y comunicaciones en general presentadas por la parte interesada —sea por representantes de la compañía o por

personal subordinado del sujeto fiscalizado, incluyendo al propio denunciante— no son instrumentos suficientes para generar convicción a su favor, sea que ello se exponga en la inspección o durante el procedimiento sancionador. Esto, debido a la naturaleza asimétrica de la relación laboral, que pone al declarante en un vínculo jurídico especial con la parte interesada. De esta manera, los indicados instrumentos no son idóneos para contrarrestar la presunción de certeza a la que refiere el artículo 16° de la LGIT en favor de las actas de infracción; pero sí deben ser valorados por los inspectores en el cumplimiento de sus funciones.

32. En ese sentido, el TUO de la LPAG recoge esta regla probatoria al disponer que la carga de la prueba se rige por el denominado “principio de impulso de oficio”, en virtud del cual es a la autoridad a quien corresponde “dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias”<sup>8</sup>. A decir de Morón Urbina, “el principio de impulso de oficio impone a la Administración la obligación de verificar y probar los hechos que se imputan o que han de servir de base a la resolución del procedimiento, así como la obligación de proceder a la realización de la actividad probatoria misma cuando lo requiera el procedimiento”<sup>9</sup>.

### III. DECISIÓN

1. La Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera que los criterios contenidos en los numerales 13, 14, 22, 23, 28, 29, 30, 31 y 32 del presente Acuerdo Plenario ameritaran ser declaradas como precedente de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

2. Conforme a lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, respecto a la emisión de precedentes administrativos de observancia obligatoria.

### IV. ACORDÓ:

**Primero.-** ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los numerales 13, 14, 22, 23, 28, 29, 30, 31 y 32 de la presente resolución.

**Segundo.-** PRECISAR que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

**Tercero.-** PUBLICAR el presente acuerdo de la Sala Plena en el Diario Oficial “El Peruano” y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL ([www.gob.pe/sunafil](http://www.gob.pe/sunafil)), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

**LUIS ERWIN MENDOZA LEGOS**  
Presidente

**DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI**  
Vocal

**KATTY ANGÉLICA CABALLERO SEGA**  
Vocal

<sup>7</sup> Morón Urbina, J. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo II, Lima: Grijley, 405.

<sup>8</sup> TUO de la LPAG, Título Preliminar, artículo IV. Principios del procedimiento administrativo: (...) 1.3. Principio de impulso de oficio. - Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento o resolución de las cuestiones necesarias.

<sup>9</sup> Morón Urbina, J. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento..., Tomo II, 18.