

PRINCIPALES PRECEDENTES DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL Y LA NULIDAD DE OFICIO COMO GARANTÍA DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO

CAROLINA SARMIENTO MANSILLA.

Abogada con especialidad en solución de controversias por la Universidad de Lima. Asociada del estudio Vinatea & Toyama.

I. INTRODUCCIÓN

En el presente artículo, revisaremos los criterios del Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL) establecidos en las Resoluciones de Sala Plena Nro. 002-2023-SUNAFIL/TFL, Nro. 003-2024-SUNAFIL/TFL y Nro. 012-2024-SUNAFIL/TFL, precedentes de observancia obligatoria, las cuales están relacionadas con las obligaciones de los inspectores durante la etapa de investigación.

A mayor detalle, las resoluciones mencionadas y nuestro análisis realizado en el segundo apartado de este trabajo tratan de los procedimientos inspectivos sancionadores relacionados con las notificaciones electrónicas, la subsanabilidad e insubsanabilidad de infracciones, y la correcta determinación del número de trabajadores afectados en el marco del sistema de inspección laboral.

Es importante precisar que el procedimiento inspectivo está conformado por distintas actuaciones de investigación, que en consonancia con los principios de eficacia y jerarquía, deben llevarse a cabo en cumplimiento de lo dispuesto en la Versión 2 de la Directiva Nro. 001-2020-SUNAFIL/INII, denominada “Directiva sobre el Ejercicio de la Función Inspectiva” y aprobada por la Resolución de Superintendencia Nro. 2016-2021-SUNAFIL (Directiva sobre el Ejercicio de la Función Inspectiva); en la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley Nro. 28806 (L GIT); en el Reglamento de Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo Nro. 019-2006-TR (RLGIT); y, en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley Nro. 27444 (TUO de la LPAG).

Finalmente, presentaremos una propuesta la nulidad de oficio como una herramienta efectiva para corregir situaciones que perjudicaron los derechos de los administrados, generadas por resoluciones que agotaron vía administrativa y son previas a la emisión de un precedente de observancia obligatoria del TFL, con la finalidad de garantizar el debido procedimiento y reducir al mínimo el actuar arbitrario por parte de la Administración.

II. ANÁLISIS DE LOS PRECEDENTES DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL, DESDE EL DEBIDO PROCEDIMIENTO Y EL DEBER MOTIVACIÓN

1. Resolución de Sala plena Nro. 002-2023-SUNAFIL/TFL: sobre la notificación de requerimientos de información en casilla electrónica

El Decreto Supremo Nro. 003-2020-TR, el cual aprueba el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL, establece las reglas de notificación de los documentos y/o actos administrativos, en línea con el artículo 20 del TUO de la LPAG.

Dentro de estas reglas, y con la finalidad de desarrollar en el presente acápite la validez y eficacia de la notificación de las comunicaciones depositadas en casilla electrónica, consideramos necesario destacar lo siguiente: (i) la SUNAFIL tiene la obligación de comunicar al administrado cada vez que se le notifique un acto administrativo a través de alertas dirigidas al correo electrónico y/o mediante servicio de mensajería (artículo 6 del Decreto Supremo Nro. 003-2020-TR); y, (ii) los administrados deben revisar periódicamente la casilla electrónica asignada, a efectos de tomar conocimiento de los actos administrativos que se le notifiquen (numeral 8.1 del artículo 8 del Decreto Supremo Nro. 003-2020-TR).

Ahora bien, dado que la implementación de la casilla electrónica inició en el año 2020 y ha sido de manera progresiva, se advirtieron algunas irregularidades en su utilización. En efecto, en reiteradas oportunidades, la SUNAFIL omitió la emisión de alertas dirigidas al administrado antes mencionadas, con lo cual, si bien la casilla electrónica del administrado recibía la notificación, este desconocía sobre la misma. Esta falta de conocimiento oportuno del acto administrativo podía generar, a su vez, una atención tardía de los requerimientos de información, o un menor plazo para el cumplimiento de estos -porque este regía desde la fecha de notificación-, así como también la no presentación de descargos y/o recursos impugnatorios, lo que conlleva a una afectación del debido procedimiento y, en particular, el derecho de defensa en el procedimiento.

Aun cuando se establezca el deber del administrado de revisar periódicamente la casilla electrónica, lo cierto es que la falta de conocimiento previo y oportuno de las imputaciones que se le realizan, resultan relevantes para garantizar el debido procedimiento. Ello se puede apreciar en Expediente Sancionador Nro.

7420-2020-SUNAFIL/ILM/SISA3, iniciado con la Orden de Inspección Nro. 24845-2021-SUNAFIL/ILM, en el cual no se alertó al empleador por correo electrónico y/o mensajería instantánea la notificación de la resolución, quedando consentidas las multas propuestas por el inspector en la primera instancia, sin que este haya podido presentar descargos ni presentar un recurso impugnatorio a tiempo. Por ello, la segunda instancia decidió declarar la nulidad de oficio, retrotrayendo el procedimiento al momento en cual se produjo el vicio -notificación del acta de infracción y la imputación de cargos-, a efectos de que el administrado pueda tener conocimiento previo y oportuno de las imputaciones realizadas en su contra, permitiendo el ejercicio del derecho de defensa en el procedimiento inspectivo sancionador.

En ese sentido, evidenciándose la necesidad de establecer una uniformidad de criterios respecto al tema, pues no solo bastaría la notificación del acto administrativo, sino también la alerta sobre dicha notificación de manera al administrado, el Tribunal de Fiscalización Laboral, a través de la Resolución de Sala Plena Nro. 002-2023-SUNAFIL/TFL de fecha 2 de febrero de 2023, precedente de observancia obligatoria, concluyó que, si se identifica que la fecha de ingreso del administrado a casilla electrónica fue previa o simultánea al requerimiento de información y el mismo no registró sus datos de contacto, procederá la sanción por el incumplimiento del requerimiento:

"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. (...)"

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."

De esta manera, el Tribunal de Fiscalización Laboral no deja de lado el deber del administrado de registrar sus datos al ingresar en la casilla electrónica, de lo contrario la emisión de una alerta sería imposible para la SUNAFIL si es que no se cuenta con dicha información. Adicionalmente, el Tribunal recalcó el deber de los administrados de revisar periódicamente la casilla electrónica asignada a efectos de tomar conocimiento de los actos administrativos que se le notifiquen:

"7. (...) 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 8º)."

Como puede apreciarse, hasta aquí el Tribunal de Fiscalización Laboral imponía la obligación de alertas para la eficacia de la notificación electrónica, si es que el administrado había consignado sus datos de contacto, no teniendo validez la notificación del acto administrativo.

Ahora bien, de manera posterior, se emitió el precedente de observancia obligatoria sobre el agotamiento de los medios de investigación, mediante la Resolución de Sala Plena Nro. 012-2023-SUNAFIL/TFL de fecha 24 de setiembre de 2023, donde, citando la Resolución de Intendencia Nro. 270-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, el Tribunal señaló expresamente que no era prescindible la emisión de las alertas correspondientes para la eficacia de la notificación:

"viii. Así, se puede afirmar que la alerta consignada en el artículo 6 del Decreto Supremo N° 003-2020-TR implica una carga a la Administración Pública, pero no se observa fundamentos que permitan determinar que se trata de una condición de validez para las notificaciones practicadas vía casilla electrónica, más aún cuando es la misma norma quien señala la obligación del administrado de revisar periódicamente la casilla electrónica a fin de obtener el correcto conocimiento de los documentos notificados y cumplir con su deber al ejercicio de la labor inspectiva.

(...)

x. Respecto a la Resolución N° 555-2021-SUNAFIL/ TFL-Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral invocada, también se identifican otras resoluciones con una postura distinta respecto de la emisión de las alertas y la validez de la notificación por casilla electrónica, como por ejemplo mediante las Resoluciones Nos 375- 2021, 387-2021, 388-2021, 403-2021, 469-2021, 477- 2021 y 479-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, así como la Resolución N° 340-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, por medio de las cuales el propio Tribunal ha considerado que no es prescindible la emisión de las alertas correspondientes para la eficacia de la notificación, pues se

considera válida desde su depósito, además que desde dicho momento la inspeccionada tiene conocimiento de la notificación."

Tal y como podemos advertir, contradiciendo no solo el precedente de observancia obligatoria emitido meses antes, sino también el segundo párrafo del artículo 6 del Decreto Supremo Nro. 003-2020-TR que impone el deber de comunicación de la SUNAFIL al administrado sobre la notificación, el Tribunal de Fiscalización Laboral otorga eficacia o validez a la notificación realizada en la casilla, sin que exista alguna alerta en el correo electrónico y/o mediante servicio de mensajería. Siendo así, pese a que las intenciones de la SUNAFIL están orientadas a establecer una uniformización de criterios, todavía quedan ciertas contradicciones en cómo resolver situaciones similares con algunos meses de diferencia, considerando además la trascendencia que pueda tener la validez de una notificación sin la emisión de alertas y su relación con el derecho del administrado a presentar descargos y/o presentar algún recurso impugnatorio.

Lo cierto es que, con el más reciente precedente de observancia obligatoria, no resulta necesaria la comunicación o alertas dirigidas al correo electrónico y/o mediante servicio de mensajería, para la validez y eficacia de la notificación a la casilla electrónica, volviendo facultativo el deber de comunicación de la SUNAFIL del segundo párrafo del artículo 6 del Decreto Supremo Nro. 003-2020-TR. Ello porque el Tribunal, en el reciente precedente, consideraría que la emisión de alertas se flexibiliza con el deber del administrado de revisar periódicamente la casilla electrónica:

"iv. A través de la Resolución N° 552-2021-SUNAFIL/ TFL-Primera Sala, el Tribunal de Fiscalización Laboral señala que el cumplimiento de la obligación de revisar periódicamente la casilla electrónica está estrictamente ligada a la recepción de las alertas."

Al parecer el Tribunal daría a entender que, si el administrado cumple con ingresar periódicamente a su casilla electrónica, entonces se hace innecesaria la emisión de alertas o comunicaciones de parte de SUNAFIL. Desde nuestra posición, consideramos que la falta de comunicación de la notificación a la casilla electrónica, además de incumplir con las reglas de notificación del Decreto Supremo Nro. 003-2020-TR, también contravendría los principios de legalidad y de predictibilidad, volviendo inválida la notificación que no cumpla con dichas reglas y principios. Así lo ha establecido el Poder Judicial en el criterio emitido a

propósito del Expediente Nro. 10768-2021-0-1801-JR-LA-73, donde determinó que, la emisión de las alertas por parte de la SUNAFIL cada vez que notifique un acto administrativo al sujeto inspeccionado, es un requisito de validez y eficacia de la notificación vía casilla electrónica:

"Décimo: Al respecto, el artículo 6° del Decreto Supremo N° 003-2020-TR 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.

Décimo primero: El principio de predictibilidad y confianza legítima que establece artículo 1.8 de la Ley 27444, señala 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". En el caso de la notificación por medio de la casilla electrónica, SUNAFIL ha establecido, que su Sistema Informático enviará una alerta al administrado por medio del correo electrónico o servicio de mensajería. En consecuencia, se trata de un requisito concurrente con el establecido en el artículo 11 del D.S. 003-2020-TR."

En virtud de lo antes expuesto, creemos que el debate sobre la notificación de los requerimientos de información en la casilla electrónica aún no se encuentra cerrado, y que para llegar a la finalidad que persigue la emisión de un precedente de observancia obligatoria por parte del Tribunal de Fiscalización Laboral, que es la uniformización de criterios, se hace necesario evaluar también la finalidad de una notificación de parte de la SUNAFIL en el marco de un procedimiento inspectivo. Y es que los requerimientos que los inspectores de trabajo emiten, persiguen la comprobación del cumplimiento *"de las disposiciones vigentes en materia sociolaboral y poder adoptar las medidas inspectivas que en su caso procedan, para garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales"*, conforme al artículo 1 de la LGIT.

Entonces, la emisión de alertas al correo electrónico y/o servicio de mensajería del administrado no solo está cumpliendo con el deber expreso señalado en el artículo 6 del Decreto Supremo Nro. 003-2020-TR, sino que además garantiza, en el procedimiento inspectivo, que el administrado pueda conocer

el requerimiento mismo de la SUNAFIL y, con ello, el inspector del trabajo pueda comprobar si las disposiciones laborales vigentes se vienen cumpliendo para que, de lo contrario, pueda adoptar medidas que busquen garantizar dicho cumplimiento. De esta forma, la eficacia de las actuaciones inspectivas dependen de que el administrado pueda tener conocimiento oportuno de los requerimientos del inspector del trabajo.

2. Resolución de Sala Plena Nro. 003-2024-SUNAFIL/TFL: sobre la motivación del carácter insubsanable de las infracciones en el procedimiento inspectivo

La emisión de la medida inspectiva de requerimiento, en el marco del procedimiento inspectivo, implica garantizar el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia sociolaboral, siendo no solo una de las facultades inspectivas con las que cuenta el inspector de trabajo, conforme al numeral 5.3 del artículo 5 de la LGIT, sino que constituye una obligación del mismo en caso se haya verificado un incumplimiento de parte del sujeto inspeccionado en la etapa inspectiva, conforme con el artículo 14 de la LGIT:

"Cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas".

De hecho, la medida inspectiva de requerimiento tiene relación directa con la búsqueda de una subsanación por parte del sujeto inspeccionado, de manera previa a la imputación de una infracción y sin la necesidad de que se inicie un procedimiento sancionador, pues se trata de que el incumplimiento detectado por el inspector se subsane en el procedimiento inspectivo.

En esa línea, el artículo 17 del RLGIT establece las consecuencias frente a la subsanación o no subsanación del incumplimiento detectado por parte del sujeto inspeccionado. Por una parte, si es que el sujeto inspeccionado subsana las infracciones de forma oportuna, conforme a la medida inspectiva de requerimiento, se emitirá un informe dejando constancia del cumplimiento, sin que se inicie un procedimiento sancionador al respecto; mientras que, si transcurrido el plazo para la subsanación, el sujeto inspeccionado no levanta las observaciones,

entonces se finaliza la etapa inspectiva y se emitirá un acta de infracción, con la cual se iniciará un procedimiento sancionador.

Como podemos observar, existe una relación directa entre la subsanabilidad de una infracción detectada durante el procedimiento inspectivo, con la emisión de una imputación de responsabilidad para el sujeto inspeccionado mediante el acta de infracción, privilegiándose la búsqueda de la subsanación como una etapa final del procedimiento inspectivo.

Ahora bien, aun cuando no haya sido desarrollado de manera específica en la LGIT ni en el RLGIT, encontramos referencias expresas a la posibilidad de que algunas infracciones no tengan el carácter de subsanables, pese a que la medida inspectiva de requerimiento sea la regla conforme al procedimiento descrito. Es el caso del literal d) del numeral 48.1 del artículo 48 del RLGIT, que enumera como infracciones insubsanables las tipificadas en el artículo 25 del RLGIT, respecto de los numerales 25.7, relacionada al trabajo infantil, y 25.18, referida al trabajo forzoso.

De esta manera, mediante la calificación expresa de insubsanabilidad de las infracciones, como es el caso de las relacionadas a trabajo infantil y trabajo forzoso, como también la disposición general que son insubsanables aquellas cuyos efectos no puedan revertirse (artículo 49 del RLGIT), se está planteando una excepción a la regla general de la medida inspectiva de requerimiento en el procedimiento inspectivo, lo cual amerita una motivación específica pues, no solo no se podrá cumplir con la finalidad de comprobar el cumplimiento de las normas sociolaborales en la etapa inspectiva, sino que el administrado tampoco tendrá la oportunidad de poder subsanar las observaciones planteadas por el inspector del trabajo y, con ello, evitar la imputación de una responsabilidad e inicio de un procedimiento sancionador.

En ese sentido, a propósito de la insubsanabilidad de las infracciones, la Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva establece que, en caso se verifiquen infracciones insubsanables, se debe dejar constancia de éstas:

"En caso se verifiquen infracciones insubsanables no se emite medida inspectiva de requerimiento, debiendo dejar constancia del carácter insubsanable de la infracción en la respectiva constancia de actuaciones inspectivas y anexos, ello sin perjuicio de que, adicionalmente, se haya podido identificar infracciones de naturaleza subsanable, respecto de las cuales sí corresponda emitir tal medida. La calificación de un incumplimiento

como insubsanable debe ser notificado al sujeto inspeccionado conforme a lo previsto por el Decreto Supremo 003-2020-TR, en el caso de la SUNAFIL, y el TUO de la LPAG, en el caso de los demás órganos del SIT, teniendo que estar debidamente motivado y sustentado en el hecho que son conductas infractoras que, antes de ser detectadas por el inspector comisionado, agotaron sus efectos dañosos y, por consiguiente, ya no es posible remediar el perjuicio producido – o evitar el que se pudiera producir – al trabajador por medio de la adopción de una medida inspectiva de requerimiento, sustento que también debe ser consignado en el Acta de Infracción.”

Por su parte, el Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante su Resolución de Sala Plena Nro. 003-2024-SUNAFIL/TFL, precedente de observancia obligatoria, determinó que la insubsanabilidad tiene relación con la imposibilidad de corregir o rectificar un daño producto de un incumplimiento normativo:

“6.26. Por tanto, deben considerarse como infracciones insubsanables a aquellos incumplimientos tipificados en el RLGIT, cuyos efectos originaron daños comprobados por la inspección del trabajo y cuya naturaleza suponga que no pueden ser reparados, conforme a la motivación definida en el documento de fiscalización correspondiente (constancia de hechos insubsanables, acta de infracción u otro que sea incluido en el expediente de fiscalización).

6.29. Cabe señalar que la determinación del carácter insubsanable de una infracción a las normas de trabajo debe encontrarse plenamente identificada por los comisionados, teniendo la obligación de fundamentar las razones por las que el daño producido por los efectos del incumplimiento o incumplimientos atribuidos a las inspeccionadas no puede ser revertido. Ante la ausencia de esta motivación, se entenderá que el inspector actuante podría estar quebrantando el debido procedimiento administrativo. En otras palabras, constituye una obligación de los inspectores comisionados el requerir la subsanación correspondiente cuando ello sea factible, conforme a la proporcionalidad y razonabilidad de la intervención de la inspección del trabajo en las relaciones de trabajo objeto de su supervisión.”

Este precedente de observancia obligatoria establece la necesidad de que el inspector del trabajo, a propósito de la detección de un incumplimiento cuyo daño podría no ser corregido, fundamente las razones por las cuales dicho incumplimiento es insubsanable, en lugar de sólo mencionar esta calificación. Ello porque el deber de fundamentar o motivar las razones de la insubsanabilidad implica que la medida inspectiva de requerimiento no sea emitida y, por tanto, el sujeto inspeccionado tenga que afrontar, necesariamente, la imputación de las infracciones y el inicio de un procedimiento sancionador.

Considerando el deber de fundamentación comentado, en el Expediente Sancionador Nro. 10615-2021-SUNAFIL/ILM, correspondiente a la Orden de Inspección Nro. 34609-2021-SUNAFIL/ILM, se aplica el precedente de observancia obligatoria y, en virtud de ello, se determinó que la capacitación de prevención del hostigamiento sexual al inicio de la relación que, a criterio del inspector de trabajo, no fue otorgada oportunamente al personal, constituía una infracción subsanable, en tanto no se verificó un acto de hostigamiento sexual que se haya producido a raíz de la falta de capacitación. Es decir, no se habría producido un daño cuyos efectos no se hayan podido revertir.

Por ese motivo, si bien se pudo verificar un incumplimiento por la falta de capacitación; sin embargo, la SUNAFIL consideró que el daño que se habría producido por el mismo podía ser corregido o revertido y, en consecuencia, se trataba de una infracción subsanable. De hecho, al no haberse emitido la medida inspectiva de requerimiento, el acta de infracción no resultaba válida y, por tanto, se dejó sin efecto la infracción imputada.

No obstante ello, hay otros casos en los cuales no se termina aplicando el criterio establecido por el precedente de observancia obligatoria desarrollado, como es el caso del Expediente Sancionador Nro. 2776-2023-SUNAFIL/ILM, correspondiente a la Orden de Inspección Nro. 4688-2023-SUNAFIL/ILM, donde el inspector del trabajo requirió el reintegro de las remuneraciones dejadas de percibir, relacionado con una medida disciplinaria de suspensión aplicada por el empleador, porque consideraba que la falta de un plazo para descargos afectaba la dignidad del trabajador y constituía un acto de hostilidad laboral.

De este modo, el inspector estaba considerando como subsanable el supuesto incumplimiento del no pago de remuneraciones, pero sin cumplir con motivar debidamente cómo es que se debe proceder al pago de los días de suspensión, si es que la suspensión misma, en tanto medida disciplinaria, se mantenía válida y sin cuestionamiento por parte de la inspección laboral.

Siendo así, si es que la inspección laboral considera que la medida disciplinaria no puede ser cuestionada debido a su competencia -siendo ello competencia de los jueces laborales-, y se mantiene vigente, entonces el supuesto daño producido por la aplicación de esa sanción o no existiría, en cuyo caso no correspondería la emisión de ninguna medida inspectiva de requerimiento ni imputación de infracción alguna, o el mismo no podría ser corregido en la etapa inspectiva, al no encontrarse obligado el empleador a revertir el efecto de

un no pago de remuneraciones por una sanción, en cuyo caso, y siguiendo el parámetro que tuvo el inspector en el caso concreto, podría calificar la infracción como insubsanable -sin perjuicio de que no compartimos esta posibilidad por tratarse de una contravención de la competencia con la que cuentan los jueces en la revisión de medidas disciplinarias. En el caso comentado, las instancias del procedimiento inspectivo sancionador acogieron la posición del inspector del trabajo y, con ello, la falta de análisis y motivación respecto de la subsanabilidad, confirmando la infracción imputada y la multa impuesta.

Adicionalmente, hemos podido apreciar otro caso similar de parte de la SUNAFIL con una consideración contradictoria, como es el Expediente Sancionador Nro. 6617-2022-SUNAFIL/ILM, correspondiente a la Orden de Inspección Nro. 29641-2022-SUNAFIL/ILM. En este caso, se consideró que el incumplimiento de un procedimiento previo a la aplicación de una medida disciplinaria constituía un acto de hostilidad que afectaba la dignidad del trabajador; no obstante, a diferencia del caso anterior, se consideró que se trataba de una infracción insubsanable sin mayor motivación alguna sobre la posibilidad de revertir los daños supuestamente generados, dando a entender que, por la sola razón de que se afectó la dignidad, ya la infracción resulta incorregible.

Como se aprecia, dos casos parecidos resueltos con criterios contradictorios respecto de la subsanabilidad de una misma infracción, hace evidente la necesidad de un deber de motivación o fundamentación de las razones por las que el daño de un incumplimiento no pueda ser revertido, que es finalmente el criterio que el precedente de observancia obligatoria ha establecido, y que busca garantizar el principio del debido procedimiento y del derecho del administrado a obtener una resolución motivada adecuadamente. Dicha fundamentación del inspector del trabajo, al momento de detectar el incumplimiento en la etapa inspectiva, es lo que permitirá al sujeto inspeccionado poder conocer los alcances de su infracción y el daño producido, así como la magnitud de su responsabilidad frente al daño, de ser el caso.

3. Resolución de Sala Plena Nro. 012-2024-SUNAFIL/TFL: sobre la correcta determinación del número de trabajadores afectados

En el artículo 38 de la LGIT se establece que las infracciones en materia de relaciones laborales, seguridad y salud en el trabajo, y seguridad social son sancionadas con multas administrativas, las mismas que se gradúan atendiendo

a lo siguiente: (i) gravedad de la falta; (ii) número de trabajadores afectados; y, (iii) tipo de empresa. En virtud de ello, se ha establecido un cuadro de multas según estos criterios en el artículo 48 del RLGIT.

Por su parte, la Directiva sobre el Ejercicio de la Función Inspectiva requiere que, en la medida de requerimiento y/o el acta de infracción, se precise el número de trabajadores afectados como parte del contenido obligatorio que debe ser consignado por el inspector de trabajo (numerales 7.15.1 y 8.2.5. de la Directiva).

Lo anterior guarda relación con el principio de razonabilidad como principio de la potestad sancionadora, conforme al numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, según el cual *“las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción”*, siendo uno de los criterios de graduación *“la gravedad del daño”*.

Asimismo, y en particular respecto del número de trabajadores afectados, la determinación de estos permite tener certeza de la magnitud del incumplimiento por parte del empleador, no pudiendo presumirse la afectación a un grupo de trabajadores que no se hayan encontrado dentro de la comprobación del incumplimiento por parte del inspector del trabajo. En esa línea, consideramos que también la determinación del número, como criterio de graduación de la multa, guarda relación directa con el principio de licitud establecido en numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG, pues la inspección laboral debe presumir que el administrado ha actuado conforme a sus deberes, mientras no cuente con evidencia en contrario.

En consecuencia, si el inspector del trabajo imputa una infracción considerando un número de trabajadores afectados que no ha comprobado debidamente, está determinando una responsabilidad del empleador contraviniendo los principios de razonabilidad y de presunción de licitud, pues el incumplimiento respecto de los trabajadores no verificados está siendo supuesto y no debidamente comprobado en el procedimiento inspectivo.

Por ello, en los casos que el personal inspectivo compruebe la comisión de una inconducta por parte de un administrado, constituye un requisito esencial la determinación de los trabajadores afectados, con la finalidad de determinar correctamente la cuantía de la multa administrativa correspondiente y la magnitud de la responsabilidad del empleador en la comisión de la infracción.

En esa línea, el Tribunal de Fiscalización Laboral, a través de su Resolución de Sala Plena Nro. 012-2024-SUNAFIL/TFL, precedente de observancia obligatoria, concluye que, además de la afectación de los principios de razonabilidad y

proporcional, la falta de una correcta determinación de los trabajadores afectados constituye un supuesto de indebida motivación:

"6.15. En ese sentido, la falta de una correcta determinación de los trabajadores afectados atendiendo a las condiciones identificadas durante las actuaciones inspectivas de investigación – y complementadas durante la etapa instructiva - conlleva a una afectación a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; incurriendo además en un supuesto de indebida motivación de las infracciones impuestas o a imponer."

En vista de las normativas antes expuestas, los administrados esperan que el equipo inspectivo determine correctamente quiénes son los trabajadores afectados o potencialmente afectados con el incumplimiento de sus obligaciones. Lo anterior, por dos razones: (i) permitirá al administrado cesar la acción indebida y resarcir el daño ocasionado a estos trabajadores, cuando está frente a una medida de requerimiento; y, (ii) actuará como una garantía a la debida motivación y a los principios de presunción de licitud, razonabilidad y proporcionalidad, ya que de ello dependerá la cuantía de la multa administrativa propuesta en el acta de infracción. Sin una debida determinación del número de trabajadores afectados, no se garantiza la eficacia de una medida inspectiva de requerimiento ni el derecho de defensa del administrado al cuestionar la imputación, afectándose con ello el debido procedimiento.

Ahora bien, en la práctica hemos podido revisar algunos casos donde, la correcta identificación de los trabajadores afectados en las actuaciones inspectivas de investigación no se ha cumplido, lo que ha generado que las propuestas de multas administrativas no solo sean mayores, considerando que las mismas han sido calculadas en base a la totalidad de trabajadores, sino que tampoco pueda conocerse la motivación de la imputación de responsabilidad al empleador respecto de trabajadores que no se encontraron comprendidos en la verificación del inspector.

Es el caso, por ejemplo, del Expediente Nro. 0332-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, correspondiente a la Orden de Inspección Nro. 617-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, donde la SUNAFIL sancionó a una empresa por la presunta comisión de una infracción regulada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT -sobre la negativa de facilitación de la información requerida por el personal inspectivo-, con una multa calculada en función de más de 17,000 trabajadores, cuando solo se podía determinar si el incumplimiento terminaba afectando a los 48

trabajadores que laboraban en el centro de trabajo inspeccionado. Esta presunción de afectación respecto del total del personal, sin una debida motivación ni verificación, implicó no solo una diferencia de una multa equivalente a casi 90 UIT, sino que colocó al sujeto inspeccionado en una situación de indefensión, al no poder conocer las razones de su responsabilidad respecto de trabajadores cuya supuesta afectación no fue debidamente determinada.

Sin perjuicio de la consecuencia económica para el administrado, por tener que afrontar una multa mayor, lo cierto es que también se afectó la garantía a la debida motivación y los principios de presunción de licitud, razonabilidad y proporcionalidad, ya que la responsabilidad por la supuesta afectación de 17 mil trabajadores estaría siendo determinada en función de una suposición sin mayor justificación por parte del inspector del trabajo.

III. LA NULIDAD DE OFICIO DE LAS RESOLUCIONES FIRMES EMITIDAS CON ANTERIORIDAD A LOS PRECEDENTES DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

1. La finalidad del precedente de observancia obligatoria como sustento para la revisión de resoluciones emitidas con anterioridad

A propósito de lo comentado en los acápite anteriores, donde se observa la relevancia que tienen los precedentes de observancia obligatoria en la búsqueda de uniformización de criterios en el sistema de inspección laboral, para evitar pronunciamientos contradictorios que contravengan la predictibilidad jurídica, y que se garantice el debido procedimiento del sujeto inspeccionado junto con su derecho a obtener una decisión debidamente motivada de parte de la Administración, nos planteamos la posibilidad de si un precedente de observancia obligatoria puede también servir de sustento para invalidar un pronunciamiento previo que haya resultado contradictorio a éste. Sobre todo, en los casos donde este pronunciamiento le haya generado un perjuicio al administrado y se busque corregir dicha situación.

Tengamos en cuenta que, en el caso del Tribunal de Fiscalización Laboral, el precedente de observancia obligatoria es la interpretación “*de modo expreso y con carácter general*” del sentido que debe tener la legislación bajo su competencia, de conformidad con el artículo 22 del Decreto Supremo Nro. 004-2017-TR, Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral (Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral). Asimismo, la necesidad de un precedente de observancia obligatoria, en tanto precedente administrativo es, entre otros, “*uniformizar la*

emisión de actos administrativos por parte de la entidad, a fin de permitir a los administrados una mayor facilidad para predecir el resultado de los procedimientos que inicien” (GUZMÁN NAPURÍ, 2013, p. 90). El mismo sustento se encuentra en el TUO de la LPAG, cuando se menciona que los “*actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad*” (artículo VI del TUO de la LPAG).

De esta forma, el Tribunal de Fiscalización Laboral termina estableciendo un criterio de interpretación de observancia obligatoria para las autoridades del procedimiento inspectivo sancionador y, por ello, tiene sentido la necesidad de su publicación, con la finalidad de que las instancias que componen la inspección laboral apliquen el mismo, mientras que todos los administrados tengan esa predictibilidad. Ello denota una necesidad de que el criterio prevalezca a modo de regla general, a fin de evitar pronunciamientos contradictorios, mediante una resolución uniforme para casos similares.

Esta necesidad explica, justamente, que el apartamiento del precedente de observancia obligatoria sea una de las causales para el planteamiento del recurso de revisión en el procedimiento inspectivo sancionador (artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral), a fin de que el incumplimiento detectado, la imputación de la sanción y la imposición de una multa, terminen siendo revisados por el propio Tribunal de Fiscalización Laboral, pues se busca “*un mayor respeto a los derechos del administrado y reducir al mínimo el actuar arbitrario de la Administración Pública*” (GUZMÁN NAPURÍ, p. 90).

En ese orden de ideas, cabe preguntarse si es que, al igual que la posibilidad de revisar un pronunciamiento en contra de un precedente de observancia obligatoria, emitido de manera posterior a este, puede también ser posible que se revise un pronunciamiento emitido de manera previa al precedente, aun cuando la resolución correspondiente haya quedado firme, sobre todo si es que la misma terminó siendo perjudicial para el administrado quien, en el caso del procedimiento inspectivo sancionador, fue imputado con una infracción y tuvo que afrontar el pago de una multa.

Al respecto, consideramos que sí resulta posible a partir de una interpretación de la normativa general que regula el procedimiento administrativo general, teniendo en consideración la facultad de revisión de nulidad de oficio

que tiene la Administración y la finalidad de garantizar el debido procedimiento del administrado.

De hecho, el numeral 2 del artículo VI del TUO de la LPAG, señala que la nueva interpretación, en el marco de la emisión de un precedente de observancia obligatoria, “*no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados*”; y, si bien el numeral 3 del mismo artículo establece que “*la sola modificación de los criterios no faculta a la revisión de oficio en sede administrativa de los actos firmes*”, creemos que pueden ser revisar los actos anteriores de la Administración que terminaron siendo contrarios al precedente de observancia obligatoria emitido y también los que fueron perjudiciales para el administrado.

2. La nulidad de oficio como vía para la revisión de resoluciones emitidas con anterioridad cuando hayan causado perjuicio al administrado

Con la posibilidad normativa de revisión de los actos previos al precedente, planteamos que la vía a evaluarse para ello es la nulidad de oficio, regulada en el artículo 213 del TUO de la LPAG, por la cual “*puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agravien el interés público o lesionen derechos fundamentales*”. De esta manera, junto con la finalidad de la emisión de un precedente de observancia obligatoria, encontramos también la facultad de revisión de oficio de la propia Administración, respecto de actos emitidos por ella misma que puedan resultar contrarios al debido procedimiento del administrado, como derecho fundamental.

La nulidad de oficio, como manifestación de la “*autotutela revisora*” (MORÓN, 2023, p. 120, tomo II), tiene sustento en la “*la necesidad que tiene la autoridad administrativa de dar satisfacción al interés de respetar la vigencia del principio de juridicidad o del orden jurídico*” (MORÓN, 2023, p. 164, tomo II), y no impide la revisión de actos previos emitidos a un precedente de observancia obligatoria, al amparo del artículo 213 del TUO de la LPAG pues, en ese caso, “*podría ser posible que se emita un acto administrativo posterior, revocando un acto administrativo que perjudicó al administrado, al amparo del nuevo precedente*” (GUZMÁN NAPURÍ, 2013, p. 91, citando a MORÓN URBINA, Juan Carlos, *Derecho procesal administrativo*, Página Blanca, Lima, 1997, p. 55).

Siendo así, la revisión de los actos previos al precedente, a fin de hacer prevalecer este aun cuando haya sido posterior, vía la nulidad de oficio, garantiza el debido procedimiento del administrado de poder tener una vía de cuestio-

namiento para la vigencia del principio de juridicidad, resarciendo el perjuicio generado por un pronunciamiento firme.

Adicionalmente, si tenemos en cuenta la situación perjudicial que tiene un administrado por un pronunciamiento previo al precedente, podemos apreciar la necesidad de que se declare su nulidad de oficio y, de este modo, se corrija la situación generada. Ello porque, la trascendencia del debido procedimiento tiene especial relevancia en el marco de la inspección laboral, por los efectos que tiene una resolución firme respecto de su responsabilidad, aun cuando sea cuestionada en el Poder Judicial en la vía contencioso-administrativa, ya que la interposición de este cuestionamiento no impide la vigencia ni los efectos del acto administrativo firme.

Recordemos que, de conformidad con el artículo 24 del TUO de la Ley que regula el proceso contencioso administrativo, aprobado por el Decreto Supremo Nro. 011-2019-JUS, se dispone que *“la admisión de la demanda no impide la vigencia ni la ejecución del acto administrativo, salvo que el Juez mediante una medida cautelar o la ley, dispongan lo contrario”*. Por su parte, el artículo 51 de la LGIT, establece la ejecutoriedad de las resoluciones de la Autoridad de Inspección del Trabajo, al señalar que *“la sola presentación de una demanda contencioso administrativa, de amparo u otra, no interrumpe ni suspende el procedimiento de ejecución coactiva de las resoluciones de primera o segunda instancia administrativa o aquellas emitidas por el Tribunal de Fiscalización Laboral referidas a la imposición de sanciones administrativas emitidas por el Sistema de Inspección del Trabajo, salvo resolución judicial que disponga lo contrario”*.

Tal y como podemos apreciar, aun cuando pueda considerarse que un administrado tiene una vía en la cual pueda buscar garantizar su derecho al debido procedimiento que pudo haber sido vulnerado con la emisión de una resolución firme, acudiendo a la demanda contencioso administrativa, lo cierto es que esta acción no impide que igual la multa sea ejecutada antes de que el Poder Judicial pueda revisar el procedimiento inspectivo sancionador, generándole una situación de perjuicio no solo por la ejecución de la multa, sino también porque ha sido considerado, en ese procedimiento, como sujeto infractor, lo que implica responsabilidad sobre un incumplimiento laboral. Ello sin dejar de considerar que, un precedente de observancia obligatoria puede ser emitido de manera posterior al plazo de caducidad de tres meses para interponer la demanda contencioso-administrativa.

Por los motivos antes expuestos, la nulidad de oficio se vuelve no solo en necesaria, sino en la única vía efectiva que tendría el administrado para poder cuestionar las resoluciones previas que le afectaron y que, a partir del precedente del Tribunal de Fiscalización Laboral emitido de manera posterior, aquéllas resultaron ser contradictorias y, por tanto, perjudiciales para su situación.

Solo así se estaría garantizando la eficacia del debido procedimiento del administrado frente a la Inspección Laboral, además de atender la necesidad de uniformización que generó la emisión del propio precedente de observancia obligatoria, reduciendo al mínimo cualquier actuar arbitrario por parte de la Administración. Si la finalidad del precedente de observancia obligatoria es la adecuación de los pronunciamientos al mismo, nada obsta para que el mismo sea aplicado a resoluciones firmes emitidas con anteriores, en cuyos casos el administrado o sujeto inspeccionado, se haya visto perjudicado.

IV. CONCLUSIONES

- (i) La Resolución de Sala Plena Nro. 002-2023-SUNAFIL/TFL establece la obligación de alertas para la eficacia de la notificación electrónica, si es que el administrado había consignado sus datos de contacto, no teniendo validez la notificación del acto si es que, adicionalmente, no se habían emitido las alertas correspondientes al correo electrónico y/o mensajería instantánea. Sin embargo, de manera contraria, la posterior Resolución de Sala Plena Nro. 012-2023-SUNAFIL/TFL señaló que no era imprescindible la emisión de las mencionadas alertas, contradiciendo no solo el precedente de observancia obligatoria antes señalado, sino también el segundo párrafo del artículo 6 del Decreto Supremo Nro. 003-2020-TR que impone el deber de comunicación de la SUNAFIL al administrado sobre la notificación, criterio además adoptado por el Poder Judicial. La emisión de alertas garantiza, en el procedimiento inspectivo, que el administrado pueda conocer el requerimiento mismo de la SUNAFIL y, de esa manera, el inspector del trabajo pueda comprobar si las disposiciones laborales vigentes se vienen cumpliendo para que, de lo contrario, pueda adoptar medidas que busquen garantizar dicho cumplimiento.
- (ii) La Resolución de Sala Plena Nro. 003-2024-SUNAFIL/TFL establece que las infracciones laborales pueden ser clasificadas como subsanables o insubsanables. Las infracciones insubsanables son aquellas cuyos efectos no pueden ser revertidos, dado que el incumplimiento

del empleador generó un daño que ya no puede ser corregido, en cuyo caso no se emitirá una medida inspectiva de requerimiento y se procederá directamente a la imputación de responsabilidad y al inicio de un procedimiento sancionador. Es crucial que los inspectores fundamenten adecuadamente la insubsanabilidad de una infracción para garantizar el debido procedimiento y el derecho del sujeto inspeccionado a una resolución motivada.

- (iii) La Resolución de Sala Plena Nro. 012-2024-SUNAFIL/TFL establece que la correcta determinación del número de trabajadores afectados por infracciones laborales es esencial para garantizar la proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones administrativas. La falta de una identificación precisa puede llevar a multas desproporcionadas y afectar los principios de debido procedimiento y presunción de licitud.
- (iv) La nulidad de oficio en resoluciones firmes emitidas antes de precedentes de observancia obligatoria es trascendental para garantizar el debido procedimiento de los administrados. Esta herramienta permite corregir decisiones administrativas que, aunque firmes, resultaron perjudiciales debido a interpretaciones legales que posteriormente fueron uniformizadas por precedentes obligatorios. La facultad de revisión de oficio asegura que las resoluciones se ajusten al principio de juridicidad y evita la arbitrariedad administrativa, proporcionando una vía efectiva para resarcir los perjuicios causados y asegurar la predictibilidad y uniformidad en la aplicación de la normativa laboral.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Guzmán Napurí, C. (2013). Manual del Procedimiento Administrativo General. Instituto Pacífico.
- Ley Nro. 28806, Ley General de Inspección del Trabajo. 22 de julio de 2006.
- Morón Urbina, J. (2023). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Texto Único Ordenado de la Ley Nro. 27444 (Decreto Supremo Nro. 004-2019-JUS), Tomo II. Gaceta Jurídica.
- Reglamento de la Ley Nro. 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo Nro. 019-2006-TR. 29 de octubre de 2006.
- Resolución de Sala Plena Nro. 002-2023-SUNAFIL/TFL [Tribunal de Fiscalización Laboral]. Precedente administrativo sobre la notificación de los requerimientos de información a la casilla electrónica. 2 de febrero de 2023.

Resolución de Sala Plena Nro. 012-2023-SUNAFIL/TFL [Tribunal de Fiscalización Laboral]. Precedente administrativo sobre la carga probatoria de la inspección del trabajo con relación al agotamiento de los medios de investigación. 24 de setiembre de 2023.

Resolución de Sala Plena Nro. 003-2024-SUNAFIL/TFL [Tribunal de Fiscalización Laboral]. Precedentes administrativos sobre el carácter insubsanable de las infracciones a las normas de trabajo. 23 de abril de 2024.

Resolución de Sala Plena Nro. 012-2024-SUNAFIL/TFL [Tribunal de Fiscalización Laboral]. Precedentes administrativos sobre la delimitación del número de trabajadores afectados. 7 de julio de 2024.

Decreto Supremo Nro. 004-2017-TR. Aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL. 14 de enero de 2020.

Decreto Supremo Nro. 011-2019-JUS, Aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Nro. 27584 - Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo. 4 de mayo de 2019.

Decreto Supremo Nro. 004-2019- JUS. Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Nro. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. 25 de enero de 2019.

Decreto Supremo Nro. 004-2017-TR. Reglamento del Tribunal de Fiscalización. 7 de octubre de 2019.

Poder Judicial. Vigésimo Cuarto Juzgado Laboral de Lima. Expediente Nro. 10768-2021-0-1801-JR-LA-73.

SUNAFIL. Procedimiento Administrativo Sancionador. Expediente Nro. 7420-2020-SUNAFIL/ILM/SISA3.

SUNAFIL. Procedimiento Administrativo Sancionador. Expediente Nro. 10615-2021-SUNAFIL/ILM.

SUNAFIL. Procedimiento Administrativo Sancionador. Expediente Nro. 2776-2023-SUNAFIL/ILM.

SUNAFIL. Procedimiento Administrativo Sancionador. Expediente Nro. 6617-2022-SUNAFIL/ILM.

SUNAFIL. Procedimiento Administrativo Sancionador. Expediente Nro. 0332-2021-SUNAFIL/IRE-HUA.

Versión 2 de la Directiva Nro. 001-2020-SUNAFIL/INII, denominada “Directiva sobre el Ejercicio de la Función Inspectiva”. Aprobada por la Resolución de Superintendencia Nro. 2016-2021-SUNAFIL.10 de agosto de 2021.