

Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N.° 020-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala

Expediente Sancionador: 028-2020-Sunafil-IRE-APU
Procedencia: Intendencia Regional de Apurímac
Impugnante: Pacific Security SRL
Acto Impugnado: Resolución de Intendencia N.° 016-2021-Sunafil/IRE-APU
Materia: - Labor inspectiva

Sumilla: *Se declara fundado en parte el recurso de revisión interpuesto por Pacific Security SLR en contra de la Resolución de Intendencia N.° 016-2021- Sunafil/IRE-APU, de fecha 24 de marzo del 2021.*

Lima, 08 de junio del 2021

Visto: El recurso de revisión interpuesto por Pacific Security SRL (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N.° 016-2021-Sunafil/IRE-APU, de fecha 24 de marzo del 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

Considerando:

I. Antecedentes

1.1 Mediante Orden de Inspección N.° 093-2020-PS-Sunafil/IRE-APU¹, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral², las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N.° 029-2020-Sunafil/IRE-APU³ (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves a la labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de cargos N.° 048-2020-Sunafil/IRE-APU del 19 de noviembre del 2020, 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 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.° 048-2020-Sunafil/IRE- APU-SIAI-IF, 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 de Resolución N.° 009-2021-Sunafil/IREAPURIMAC/SIRE de fecha 18 de enero del 2021, multó a la impugnante por la suma de S/. 20,894.00 (veinte mil novecientos ochenta y cuatro con 00/100 soles) por haber incurrido en:

- Dos (02) infracciones MUY GRAVES a la labor inspectiva, por no asistir a las comparecencias programadas de los días 27 de enero del 2020 y 14 de febrero del 2020 respectivamente, tipificadas en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT.

1.4 Mediante escrito de fecha 03 de marzo del 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N.º 009- 2021-Sunafil/IREAPURIMAC/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. La resolución adolece de nulidad por un vicio de motivación, al no pronunciarse sobre lo solicitado en los descargos.
- ii. Se ha producido un supuesto de notificación defectuosa en el procedimiento inspectivo.
- iii. No existe competencia del inspector auxiliar para la notificación.
- iv. No existe pronunciamiento sobre la falta de razonabilidad y proporcionalidad en la emisión de la sanción.
- v. Correspondía aplicar los supuestos de eximentes de responsabilidad.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N.º 016-2021-Sunafil/IRE-APU, de fecha 24 de mayo del 2021⁴, la Intendencia Regional de Apurímac declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N.º 009-2021-Sunafil/IREAPURIMAC/SIRE, por considerar que

i. Respecto del pedido de nulidad, ha quedado acreditado que el Informe Final fue debidamente notificado, frente a lo cual la impugnante no ha presentado descargo y/o escrito de contradicción alguno, resolviéndose mediante la Resolución de Sub Intendencia N.º 009-2021-Sunafil/IREAPURIMAC/SIRE en los términos en los que se precisión el Informe Final referido, por lo cual no se vulneró el derecho a la debida motivación ni el debido procedimiento, por lo que no incurrió en causal de nulidad alguna, al haberse garantizado el derecho a la defensa de la impugnante.

ii. La actuación inspectiva se inició de manera regular (en cumplimiento del artículo 12 del RLGIT), por lo que la notificación se efectuó en el centro de trabajo de la impugnante, ubicado en la Av Martinelly N.º 261, Andahuaylas, Apurímac, entrevistándose con el señor Julio Román Becerra, vigilante, notificándose el requerimiento de comparecencia para el día 27 de enero del 2020 a las 11:00am; en fecha 10 de febrero del 2020 se notificó un nuevo requerimiento de comparecencia para el día 14 de febrero del 2020, en estricto cumplimiento del numeral 13.2 del artículo 13 del RLGIT al señor Julio Román Becerra, quien tiene la condición de vigilante, pero con vínculo laboral con la impugnante, “conforme obra la planilla electrónica y las boletas de pago a folios 71 al 73 del expediente de actuación inspectiva”.

iii. De conformidad con la LGIT, los inspectores auxiliares están facultados para ejercer las funciones inspectivas de vigilancia y control de las normas, cuando éstas no revisan de complejidad, por lo que la actuación inspectiva de investigación llevada a cabo se encuentra dentro de los límites de competencia que establece la Ley.

iv. Respecto de no considerar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, “...la sanción de la multa aplicada (...) ha tenido en cuenta la gravedad de la falta cometida, el número de trabajador afectado y el tamaño de la empresa...”, no advirtiéndose una vulneración a estos principios.

v. Respecto de la aplicación de alguna condición eximente o atenuante, la Intendencia considera que no se “...advierte la existencia de alguna (...) que implique la revisión del artículo 257 del TUO LPAG...”.

1.6 Mediante escrito de fecha 05 de abril del 2021, la impugnante solicitó la nulidad de la Resolución de Intendencia N.º 016-2021-Sunafil/IRE-APU bajo el argumento de que ésta había declarado el agotamiento de la vía administrativa, cuando aún se encontraba vigente su derecho para acudir al Tribunal de Fiscalización Laboral.

1.7 Mediante escrito s/n de fecha 12 de abril del 2021, la Intendencia Regional de Apurímac le comunica a la impugnante que su derecho a presentar el recurso de revisión ante el Tribunal de Fiscalización Laboral se encuentra expedito, encontrándose aún con el plazo de quince (15) días, contabilizado hasta el 21 de abril del 2021.

1.8 Mediante escrito de fecha 21 de abril del 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Cusco el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N.° 016-2021-Sunafil/IRE-APU.

1.9 La Intendencia Regional de Apurímac admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum- 108-2021-Sunafil/IRE-APU, recibido el 27 de abril del 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.° 29981⁵, 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.° 29981⁶, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁷ (en adelante, LGIT), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N.° 007-2013-TR⁸, y el artículo 2° del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.° 004-2017-TR⁹ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. Del recurso de revisión

3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N.° 004- 2019-JUS (en adelante, **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 Pacific Security SRL

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que Pacific Security SRL presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.º 016-2021- Sunafil/IRE-APU, emitida por la Intendencia Regional de Apurímac, en la cual se confirmó la sanción impuesta de 20,894.00 (veinte mil novecientos ochenta y cuatro con 00/100 soles) por la comisión de las infracciones tipificadas como muy graves, previstas en el artículo 46.7 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 29 de marzo del 2021, fecha en que fue notificada la citada resolución¹⁰.

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 Pacific Security SRL.

V. Fundamentos del recurso de revisión

5.1 Mediante escrito de fecha 21 de abril, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.º 016-2021-Sunafil/IRE-APU, señalando lo siguiente:

- Incumplimiento de la garantía constitucional de motivar las resoluciones

La impugnante señala que la resolución impugnada no ha detallado todo lo que fue presentado en el recurso de apelación; así, la resolución impugnada no se pronuncia respecto de la validez de la notificación, toda vez que quien la recibió no tenía la calidad de “representante, personal de mayor nivel, personal autorizado”.

- Respecto de la competencia del inspector auxiliar, la resolución impugnada no se ha pronunciado sobre “la norma legislativa”

La impugnante señala que la resolución de la Intendencia Regional de Apurímac ha omitido pronunciarse sobre la notificación efectuada por un Inspector Auxiliar, sin explicar las razones por las cuales no debería notificarse personalmente en los términos precisados en el recurso de apelación.

Agrega que el escrito sin número de 12 de abril del 2021 la indujo a error al señalar que contaba con quince (15) días de plazo para presentar el recurso de revisión, cuando en realidad les otorgó solo cinco (5) días, produciéndose un abuso de autoridad por el plazo establecido unilateralmente “...en contra de los derechos de los administrados, por tanto debe ser anulado”.

Asimismo, reitera su pedido referido a la aplicación de eximentes y atenuantes, al considerar que se ha subsanado todo y cada una de las materias objeto de inspección, así como el argumento referido a la razonabilidad y proporcionalidad de la sanción.

- Inaplicación de los artículos 10, inciso a, y 21 del TUO de la LPAG

Señala que la resolución impugnada adolece de nulidad al contravenir la Ley al señalar que la vía administrativa se encontraba agotada; así también, señala que la notificación se debe de efectuar en el domicilio o el último domicilio de la persona; no habiéndose notificado a un representante ni ante el domicilio de la impugnante. Por el contrario, la administración ha excedido el plazo en un año para resolver el recurso.

- Aplicación indebida de los artículos 9° y 12 del RLGIT

La impugnante reitera el pedido de ausencia de notificación, señalando que los artículos 9° y 12 del RLGIT son distintos al supuesto impugnado, puesto que no se les ha sido debidamente notificadas los requerimientos que ocasionaron la infracción.

VI. Análisis del recurso de revisión

Sobre la naturaleza y finalidad del recurso de revisión

6.1 De conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas “...*deben actuar con respeto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas*”.

6.2 Frente a la vulneración, desconocimiento o lesión de un derecho o interés legítimo, derivado del apartamiento de la conducta descrita en el numeral precedente¹¹, el TUO de la LPAG faculta a los administrados a interponer los recursos administrativos previstos en el artículo 218 del TUO de la LPAG¹², pudiendo incluso “...*solicitar la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley*”¹³, esto es, los recursos establecidos en el artículo 218 antes citado (con las limitaciones que se desarrollarán más adelante).

6.3 Así, respecto de la naturaleza del recurso de revisión, el artículo 218 del TUO de la LPAG establece que su interposición se faculta por Ley o Decreto Legislativo, en cuyo contenido debe establecerse de manera expresa tal facultad, encontrándose en la ley especial de la materia, la LGIT, el artículo 49 con la siguiente redacción:

“Artículo 49.- Recursos administrativos

Los recursos administrativos del procedimiento administrativo sancionador son aquellos previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.° 004-2019-JUS.

El Recurso de revisión es de carácter excepcional y se interpone ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral.

El Reglamento determina las demás condiciones para el ejercicio de los recursos administrativos.”

6.4 En esa línea argumentativa, el artículo 55 del RLGIT establece que el recurso de revisión es un **recurso de carácter excepcional**, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia, siendo desarrolladas su procedencia y requisitos de admisibilidad en el Reglamento del Tribunal, tal y como se señaló en el punto 3.4 de la presente resolución.

6.5 Respecto de la finalidad del recurso de revisión en específico, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que éste tiene por finalidad:

“...la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal.

El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N.º 019-2006-TR, y sus normas modificatorias.”

Entendiéndose, por parte de esta Sala, que **la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho**, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

6.6 En ese sentido, el análisis de los argumentos de la impugnante se realizará bajo la competencia del Tribunal, vinculada con las infracciones muy graves, e identificando si sobre éstas se ha producido alguno de los supuestos previstos en el artículo 14 del reglamento citado en el numeral precedente.

Sobre la debida notificación exigible

6.7 La impugnante cuestiona el hecho que la notificación de los requerimientos de comparecencia se hiciera por medio físico hacia uno de sus trabajadores (vigilante) que opera en el domicilio de la usuaria, centro de trabajo que no es ni de su titularidad ni la dirección en donde ella registra su oficina principal.

6.8 En ese sentido, el recurso de revisión deduce el incumplimiento de la LPAG en tanto que las notificaciones fueron efectuadas en lugar distinto al domicilio de la impugnante, sin que se practique entrega personal ni aviso previo. En el fondo, la impugnante cuestiona dos cuestiones: (i) que se haya notificado en el domicilio de la empresa usuaria a la que presta servicios; y (ii) que se haya dado un plazo mínimo, subrayando la diferencia entre aquel plazo y el que se ha tomado la autoridad para resolver el recurso de apelación.

6.9 En efecto, en consulta con el expediente inspectivo, se advierte que el inspector auxiliar actuante se ha dirigido a un centro de trabajo que no es de titularidad de la impugnante, pero en el cual se encontraba personal destacado por ella (trabajador vigilante), para brindar un servicio complementario.

6.10 En ese sentido, cabe recordar que el art. 5º de la LGIT¹⁴ reconoce que las facultades inspectivas se ejercen respecto de todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección (numeral 1), de forma que si la empresa inspeccionada es una que realiza actividades provisionando personal a que cumpla actividades en centros de trabajo distintos, por efecto de la subcontratación, resulta razonable que en aquellos ámbitos distintos a los de su domicilio no solo se practiquen fiscalizaciones, sino que se le notifique al personal allí destacado las citaciones a comparecencia del empleador (con una salvedad que se precisará más adelante).

6.11 En el expediente inspectivo, a fojas 3, 4 y 5, se aprecia en la constancia de actuaciones inspectivas de investigación del 21 de enero del 2020 la identificación del vigilante de la empresa y el que el inspector proporcionó su número de teléfono personal para establecer coordinaciones con aquel (fojas 3).

IMAGEN

6.12 De otro lado, la resolución impugnada (considerando núm. 3.9) ha sustentado su proceder, absolviendo el cuestionamiento de la impugnante en las instancias previas sobre la validez de la notificación practicada para la citación a comparecer. Así, la resolución emitida por la instancia de apelación ha basado su decisión en los artículos 9º¹⁵ y 12¹⁶ de la LGIT. No obstante, las citadas normas no se refieren a la garantía de la notificación. De otro lado, la resolución impugnada defiende que el deber de colaboración que es operativizado por personal del sujeto

inspeccionado que interactúa con el inspector en una fiscalización que procede conforme al ordenamiento.

6.13 Sin embargo, a juicio de esta Sala, es necesario establecer las circunstancias concurrentes en un caso como el analizado. Si bien un trabajador vigilante debiera estar instruido para trasladar documentación que se le presenta para que pueda ser remitida al órgano respectivo del empleador (en el caso: la citación a comparecer, con la referencia a una posible sanción económica en caso se incumpliese), no se explica en el Acta de Infracción ni en documento alguno del expediente respectivo por qué no se practicaron las notificaciones (al menos, la segunda), ni se ha aclarado si el inspector actuante estableció la línea de comunicación entre este trabajador y los órganos correspondientes de la compañía. Así, por más que constan los esfuerzos del inspector de que se entablen coordinaciones –por ejemplo, al hacer constar que proporcionó su teléfono de contacto– difícilmente ello podría vincular al empleador si es que la comunicación hacia un órgano decisivo no se ha acreditado.

6.14 Luego, a la segunda citación de comparecencia, habida cuenta de la falta de presentación del empleador a la primera, el inspector debió examinar si la notificación de la citación a comparecer anteriormente había cumplido ciertamente su cometido, al trasladarse a un trabajador localizado en una región distinta a aquella donde el sujeto inspeccionado ha declarado su domicilio (el domicilio de la accionante está ubicado en Wanchaq, Cusco; mientras que el centro de trabajo se encuentra en Andahuaylas, Apurímac). En vez de ello, el inspector repitió una notificación sobre la que, en atención al principio de presunción de licitud, no podría reputarse una actitud incumplidora de la impugnante, pues no consta de los actuados si es que en efecto se ha inquirido al mismo vigilante receptor de ambas citaciones y sobre el destino de la primera notificación practicada.

6.15 Peor aún, no podría sostenerse la propuesta de sanción –no al menos en el tipo sancionador propuesto– si el inspector actuante y el sujeto fiscalizado posteriormente han celebrado una comparecencia, sin que se determine en el Acta de Infracción las razones por las que no se consideran subsanables las inasistencias a las dos primeras comparecencias, cuando luego, en la posterior, se habrían tratado los temas que no se pudieron conocer oportunamente. A juicio de esta Sala, no es posible asumir que una inasistencia a comparecencia sea, per se, una infracción insubsanable, si se produce una posterior en la que se tratan los mismos asuntos sin sacrificio del objeto de la investigación; así como también sería desproporcionado el juzgar que toda inasistencia a una comparecencia fuese un asunto subsanable. En todos los casos resulta necesario examinar la justificación del inspector para considerar si la inasistencia a una comparecencia se logra subsanar o no, entre otros factores, conforme con si aún existe tiempo suficiente para que se concrete la evaluación de los argumentos y pruebas, por parte del inspector de trabajo.

6.16 Esto se condice con un análisis normativo al cual la instancia previa no accede, y en primera instancia tampoco se revisa: **la validez de las notificaciones**. En el considerando 3.10 de la resolución impugnada, la Intendencia al precisar que estas “actuaciones previas” no se encuentran bajo el concepto de actos administrativos¹⁷, omite toda referencia a si debían ser o no notificadas bajo los alcances de los artículos 16 y siguientes del TUO de la LPAG, referidos a la “Eficacia de los actos administrativos”.

6.17 Es importante señalar, en este extremo, que a la fecha de realización de las actuaciones inspectivas (enero y febrero del 2020) se encontraba vigente la Directiva N.º 001-2016-Sunafil/INII - “Reglas generales para el ejercicio de la función inspectiva”¹⁸, en cuyo apartado 7.1.1 señalaba que a las actuaciones de la Inspección del Trabajo no le serían de aplicación “...las disposiciones al procedimiento administrativo general contenidas en el Título II de la Ley

N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, salvo por expresa remisión a las mismas”.

6.18 Sin embargo, también se encontraba vigente y surtiendo pleno efecto uno de los principales cambios efectuados por el Decreto Legislativo N.º 1272¹⁹ a la Ley N.º 27444, las cuales, en palabras del profesor Morón Urbina se resume en lo siguiente:

“Una de las reformas más importantes del Decreto Legislativo N.º 1272 fue extender el ámbito de aplicación de las normas de la LPAG hacia el interior de los procedimientos especiales seguidos por las entidades públicas. Desde la vigencia de la Ley N.º 27444, con el objeto de excluirse de muchas de sus disposiciones, las entidades emplearon una fórmula de evasión a partir de ampararse en la especialidad de sus procedimientos. De ese modo, afirmando su especialidad, se diferenciaban de la norma general y se permitían mantener o introducir normas diferentes aun por vía reglamentaria interna. Así, plazos, recursos, formas de notificación, modalidades de eficacia, exigencias, requisitos, plazos, entre otros, adoptaban reglas distintas a las generales, simplemente afirmando su ‘especialidad’, vaciando de contenido a la LPAG.”²⁰

6.19 A manera **referencial**, por ejemplo, la Directiva N.º 001-2020-Sunafil/INII - “Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva”²¹, que actualmente regula las actuaciones inspectivas, señala en cuanto a las notificaciones, que los documentos elaborados durante la tramitación de las actuaciones inspectivas son notificados al sujeto inspeccionado conforme a lo dispuesto por el TUO de la LPAG²².

6.20 Por ello, a criterio de esta Sala, toda actuación de la administración pública –indistintamente de la calificación que ésta reciba– debe ser acorde con los principios y el contenido del TUO del LPAG, como una manifestación misma de la validez de sus procedimientos, materializada en actos administrativos que no pueden generarse en contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias (según el numeral 4 del artículo 10 del TUO de la LPAG); no correspondiendo, en el presente caso, la sanción por la inasistencia a dos comparecencias que no fueron debidamente notificadas, sea porque no se presentaron al domicilio del sujeto inspeccionado; bien porque, en el caso de la primera de ellas, entregándose la citación a un trabajador vigilante destacado en un centro de trabajo distinto, el inspector no estableció la idoneidad de dicha notificación a través de la constancia sobre la línea comprobada de comunicación entre quien recibió la notificación en centro de trabajo distinto y los órganos correspondientes de la compañía.

De la naturaleza del Acta de Infracción y la nulidad de la misma

6.21 El artículo 16 de la LGIT señala que las actas de infracción se extienden “...en modelo oficial y con los requisitos que se determinen **en las normas reguladoras del procedimiento sancionador**”, añadiendo que “...los hechos constatados (...) se presumen ciertos sin perjuicio de las pruebas que en su defensa de sus respectivos derechos e intereses pueden aportar los interesados.” (el resaltado es nuestro).

6.22 Precisamente una norma reguladora la constituía la entonces vigente Directiva N.º 001-2016-Sunafil/INII, con los alcances referidos en el numeral 6.14 de la presente resolución, por lo que es importante identificar las consecuencias de la vulneración de los principios generales del derecho administrativo en el Acta de Infracción.

6.23 Si bien un sector de la administración considera al Acta de Infracción como un acto de administración²³, esta Sala considera que los alcances del Acta de Infracción exceden el concepto de mero acto de trámite con el que se le pretende clasificar; por el contrario, sus alcances vinculan la actuación de la administración en etapas posteriores siguientes (el procedimiento instructivo mismo), formulándose la Imputación de cargos y el Informe Final de

Instrucción (inicio y fin del procedimiento instructivo) de acuerdo a la propuesta de incumplimientos y a las actuaciones que durante la etapa inspectiva se realicen.

6.24 En base a ello, es consecuente considerar al Acta de Infracción como un acto administrativo de trámite²⁴, pasible de ser impugnado sólo en aquellos casos en los cuales este determine "...la imposibilidad de continuar el procedimiento..." o produzca indefensión, según lo prescribe el numeral 2 del artículo 217 del TUO de la LPAG. Sobre el criterio de causar indefensión, se entiende por éste a "...aquellos actos que aún sin tener la cualidad de definitivo, coloquen al administrado en una imposibilidad de defenderse de otro modo..."²⁵. En similar sentido, se señala que esta situación se presenta:

*"...aquellos actos intermedios que ora impidan a los sujetos afectados adquirir la condición de interesados (piénsese, por ejemplo, en la negativa de la Administración a admitir la personación del titular de un interés legítimo vinculado al objeto del procedimiento), ora liquiden o limiten el ejercicio de los poderes instrumentales que a los mismos asisten en el seno del iter administrativo (impidiendo el acceso a un determinado documento, reduciendo el plazo previsto para la presentación de alegaciones, rechazando la práctica de una prueba, omitiendo el trámite de audiencia, entre otras hipótesis)..."*²⁶

6.25 Por ello, tal y como lo establece un sector de la doctrina:

*"...lo relevante para determinar el carácter impugnable o inimpugnable de manera separada de un acto de trámite no se deriva de su situación en el procedimiento administrativo, sino exclusivamente de la magnitud de sus efectos perjudiciales que pueda producir en alguno de los participantes en el citado procedimiento (...) un acto administrativo de trámite puede tener dimensiones diferentes según se enjuicie desde la perspectiva de uno u otro destinatario..."*²⁷

6.26 A consideración de esta Sala, la indefensión que ocasiona un acta de infracción que se aparta de los principios generales del derecho administrativo trasciende a todas las actuaciones posteriores de la administración. Tal y como lo señala la Directiva N.º 001-2017-Sunafil/INII, "Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección de Trabajo"²⁸, la autoridad instructora debe de dar inicio al procedimiento sancionador "...al emitir y notificar la imputación de cargos al sujeto responsable, **en virtud del contenido del Acta de infracción y lo advertido en el desarrollo de las actuaciones de investigación y comprobatorias**". (literal b del artículo 6.4.1.4 de la Directiva); es decir, si durante el procedimiento inspectivo la omisión de actuaciones probatorias o el apartamiento de alcances legales impacta en la calificación de las conductas, tal error o apartamiento trasciende todo el procedimiento instructivo y posterior procedimiento sancionador.

6.27 Este criterio es concordante con la postura señalada por el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N.º 02698-2012-AA/TC, en cuyo fundamento 17, al señalar que "...dichas actas no están exentas del deber de motivación de los actos administrativos, así como de la ponderación de todas las pruebas aportadas, pues precisamente dan inicio al procedimiento administrativo sancionador en ciernes, siendo que la decisión tomada por la autoridad laboral traerá como consecuencia la imposición de sanciones administrativas y pecuniarias. Dicha inspección debe estar dotada de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en términos constitucionales.". Nótese que esta propuesta es coherente con la referencia al Título Preliminar del TUO de la LPAG antes referido, entendiéndose que el procedimiento administrativo (y en general la actuación de la administración) debe encontrarse regulada por los principios contenidos en el artículo IV del TUO de la LPAG así como bajo los alcances de la norma, según la modificación efectuada por el Decreto Legislativo N.º 1272, tal y como se especificó en el numeral 6.18 de la presente resolución.

6.28 Nótese que esta postura (de asumir al Acta de Infracción, como un acto administrativo de trámite) es compatible con el respeto a los principios contenidos en el TUO de la LPAG (así como con el cambio de criterio supletorio a normativo), así como con la posibilidad de declarar su nulidad, tal y como se establece en el Lineamiento N.º 013-2008 del 30 de octubre de 2008, denominado “Lineamiento que establece los criterios técnicos en la declaración de nulidad de las Actas de Infracción”, el cual faculta a declarar la nulidad de oficio de las actas de infracción en los supuestos señalados en numeral 6.2 del citado lineamiento, estableciéndose en el numeral 6.1 del mismo que “...el Subdirector, Director de Inspección Laboral o las Autoridades Administrativas que hagan sus veces, aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en el Capítulo II del Título I y Capítulo I del Título III de la Ley N.º 27444, en lo que resulte aplicable”. El capítulo II está referido a la nulidad de los actos administrativos (y sus causales), y el capítulo I del Título III a las disposiciones generales del procedimiento administrativo; una causal de nulidad, a la luz del artículo 10 del TUO de la LPAG, contenido en el capítulo II del Título Primero, es precisamente la contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

6.29 En ese sentido, en tanto el Acta de Infracción constituye un acto de administración interna, sujeto al cumplimiento de los principios ordenadores del procedimiento administrativo y en general a los contenidos en el artículo IV del TUO de la LPAG, la nulidad de la misma se encuentra regulada en el artículo 10 de la norma en desarrollo, señalada en el numeral precedente (6.21) y que a continuación se cita:

“Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

- 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.*
- 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.*
- 3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.*
- 4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.”*

6.30 En el caso materia de autos, se tipifica como infracción la realización de una presunta conducta omisiva, al no asistir a dos comparecencias (del 27 de enero y 14 de febrero del 2020); sin embargo, si no se tiene bien notificado a la impugnante, según los alcances del TUO de la LPAG²⁹, no es coherente que tal conducta se tipifique como una infracción, prevista en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT.

6.31 Por ende, al contravenirse lo estipulado por el TUO de la LPAG respecto de la notificación, este Tribunal ha identificado que el Acta de Infracción N.º 029-2020- Sunafil/IRE-APU de fecha 26 de febrero del 2020 se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el inciso 1 del artículo 10 de la norma en desarrollo, correspondiendo que dicho acto administrativo sea declarado nulo.

6.32 Sobre el particular, esta Sala considera que –si bien dentro del recurso de revisión puede interponerse el pedido de nulidad del acto impugnado– por los alcances del inciso 1 del artículo 11 del TUO de la LPAG, la nulidad sólo puede ser declarada por el mismo órgano que emitió el acto o el superior jerárquico de éste, por lo que si bien esta Sala ha identificado los supuestos que condicionan la nulidad del Acta de Infracción de fecha 26 de febrero del 2020, le

corresponde al superior jerárquico del funcionario que emitió la referida Acta el pronunciarse sobre la nulidad solicitada mediante el recurso de revisión presentado el 21 de abril del 2021, en concordancia con los alcances del artículo 11 del TUO de la LPAG y en específico, en virtud del numeral 3 del artículo 13 del mismo cuerpo normativo³⁰.

De los efectos de la declaración de nulidad

6.33 De conformidad con el numeral 1 del artículo 12 del TUO de la LPAG, los efectos de la declaración de nulidad retrotraen lo actuado hasta la fecha del acto declarado nulo, esto es, el 26 de febrero del 2020³¹, siendo nulas las actuaciones posteriores, de conformidad con el numeral 1 del artículo 13 de la norma en mención³². En ese sentido, al ser nulo todo lo actuado en etapa posterior a la emisión del Acta de Infracción N.º 029-2020-Sunafil/IRE-APU, incluyéndose dentro de estos alcances a la Resolución de Intendencia N.º 016-2021- Sunafil/IRE-APU, no corresponde pronunciarse sobre los otros alegatos señalados en el numeral 5.1 de la presente resolución.

6.34 La autoridad encargada de pronunciarse sobre la nulidad –a criterio de esta Sala– deberá de evaluar lo estipulado en numeral 1 del artículo 13 del TUO de la LPAG³³, a fin de identificar aquellas actuaciones que no se encuentran afectas al vicio de nulidad de las comparecencias del 27 de enero y 14 de febrero del 2020, tales como la diligencia de investigación llevada a cabo el 26 de febrero del 2020 (obstante a folios 21 del expediente inspectivo), y en donde se exhibieron los documentos solicitados por la autoridad inspectiva, tras los cuales no se detectaron indicios de la comisión de alguna infracción a la normativa sociolaboral.

6.35 En similar sentido, esta Sala considera que la autoridad inspectiva –al momento de calificar lo acontecido– deberá de identificar la pertinencia o no de exigir la realización de una nueva comparecencia a la luz de las actuaciones inspectivas y la finalidad del procedimiento inspectivo en sí, calificando si con lo obtenido durante el mismo se procede a elaborar un Acta de Infracción o un Informe de Actuaciones Inspectivas.

6.36 En cuanto a lo establecido en el numeral 3 del artículo 11 del TUO de la LPAG, referido a la responsabilidad del emisor del acto inválido, esta Sala considera que no corresponde la declaración de lo señalado en dicho dispositivo, por no cumplirse los requisitos previstos en dicho artículo, en torno a la ilegalidad manifiesta y su conocimiento por un superior jerárquico, por los fundamentos señalados en el punto 6.26 de la presente resolución.

Por tanto

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N.º 29981 - Ley que crea la Sunafil, el artículo 41 de la Ley N.º 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, los artículos 15 y 17 del Decreto Supremo N.º 007-2013-TR - Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil y sus modificatorias, y los artículos 2º, 3º y 17 del Decreto Supremo N.º 004-2017-TR - Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral,

Se resuelve:

Primero.- Declarar *fundado en parte* el recurso de revisión interpuesto por Pacific Security SRL, en el extremo en el que solicita la nulidad de la Resolución de Intendencia N.º 016-2021-Sunafil/IRE-APU, de fecha 24 de marzo del 2021, y de lo actuado desde la emisión del Acta de Infracción, por las consideraciones expuestas en los numerales 6.1 a 6.36 de la presente resolución.

Segundo.- Devolver los actuados a la Intendencia Regional de Apurímac, para que en ejercicio de sus funciones realice las acciones correspondientes necesarias a fin de que se declare la nulidad del Acta de Infracción N.º 029-2020-Sunafil/IRE-APU del 26 de febrero del 2020, que sirvió de fundamento al procedimiento administrativo sancionador llevado a cabo contra Pacific

Security SRL, recaído en el expediente N.° 028-2020-Sunafil-IRE-APU, retrotrayendo el procedimiento inspectivo hasta el momento de la emisión de la misma, esto es, el 26 de febrero del 2020, por las consideraciones expuestas en los numerales 6.33 al 6.36.

Tercero.- Notificar la presente resolución a Pacific Security SRL y a la Intendencia Regional de Apurímac, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese y comuníquese

Documento firmado digitalmente

Luis Erwin Mendoza Legoas

Presidente

Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente

Desirée Bianca Orsini Wisotzki

Vocal

Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente

Luz Imelda Pacheco Zerga

Vocal

Tribunal de Fiscalización Laboral

1 Antes Orden de Inspección N.° 005-2020-ZTPEC.

2 Se verificó el cumplimiento sobre Jornada, Horario de trabajo y descansos remunerados.

3 Antes Acta de Infracción N.° 006-2020-ZTPEC

4 Notificada a la inspeccionada el 29 de marzo del 2021.

5 *“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.”

6 *“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.

(...)

7 *“Ley N.º 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.”

8 *“Decreto Supremo N.º 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.”

9 *“Decreto Supremo N.º 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral*

Artículo 2º.- 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.”

10 *Iniciándose el plazo el 30 de marzo del 2021, día hábil siguiente al de la fecha de notificación.*

11 *“Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS*

Artículo 217. Facultad de contradicción

217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

(...)

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

Artículo 218.- Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.”

13 Numeral 1 del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS.

14 Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N.º 28806

“Artículo 5º.- Facultades inspectivas

En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados, están investidos de autoridad y facultados para:

(...)

1. Entrar libremente a cualquier hora del día o de la noche, y sin previo aviso, en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección y a permanecer en el mismo. Si el centro laboral sometido a inspección coincidiese con el domicilio de la persona física afectada, deberán obtener su expreso consentimiento o, en su defecto, la oportuna autorización judicial. Al efectuar una visita de inspección, deberán comunicar su presencia al sujeto inspeccionado o a su representante, así como al trabajador, al representante de los trabajadores o de la organización sindical, a menos que consideren que dicha comunicación pueda perjudicar la eficacia de sus funciones, identificándose con la credencial que a tales efectos se expida.”

15 Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N.º 28806

Artículo 9º.- Colaboración con los Supervisores- Inspectores, Inspectores del Trabajo e Inspectores Auxiliares

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:

a) Atenderlos debidamente, prestándoles las facilidades para el cumplimiento de su labor,

b) Acreditar su identidad y la de las personas que se encuentren en los centros o lugares de trabajo,

c) Colaborar con ocasión de sus visitas u otras actuaciones inspectivas,

d) Declarar sobre cuestiones que tengan relación con las comprobaciones inspectivas; y,

e) Facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones.

Quienes representen a los sujetos inspeccionados deberán acreditar tal condición si las actuaciones no se realizan directamente con ellos.

Toda persona, natural o jurídica, está obligada a proporcionar a la Inspección del Trabajo los datos, antecedentes o información con relevancia en las actuaciones inspectivas, siempre que se

deduzcan de sus relaciones con los sujetos sometidos a la acción inspectiva y sea requerida para ello de manera formal.

16 Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N.º 28806

Artículo 12.- Origen de las actuaciones inspectivas

Las actuaciones inspectivas pueden tener su origen en alguna de las siguientes causas:

a) Por orden de las autoridades competentes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o de los órganos de las Administraciones Públicas competentes en materia de inspección del trabajo.

b) A solicitud fundamentada de otro órgano del Sector Público o de cualquier órgano jurisdiccional, en cuyo caso deberán determinarse las actuaciones que se interesan y su finalidad.

c) Por denuncia.

d) Por decisión interna del Sistema de Inspección del Trabajo.

e) Por iniciativa de los inspectores del trabajo, cuando en las actuaciones que se sigan en cumplimiento de una orden de inspección, conozcan hechos que guarden relación con la orden recibida o puedan ser contrarios al ordenamiento jurídico vigente.

f) A petición de los empleadores y los trabajadores así como de las organizaciones sindicales y empresariales, en las actuaciones de información y asesoramiento técnico sobre el adecuado cumplimiento de las normas.”

17 Así, la resolución señala expresamente que: “...la naturaleza de las actuaciones inspectivas y el acta de infracción en el procedimiento investigador no son actos administrativos, por el contrario, son actos de la administración, formando gran parte de las piezas procedimentales de los actos administrativos, considerándose actos no productores de efectos jurídicos, pudiendo ser medidas de prueba que la administración produzca durante el procedimiento: pericias, declaraciones testimoniales, producción de pruebas, actas documentales o instrumentales, etc.”

18 Aprobado por Resolución de Superintendencia N.º 039-2016-Sunafil.

19 “Decreto Legislativo que modifica la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N.º 29060, Ley del Silencio Administrativo”, publicado el 21 de diciembre de 2016 y vigente desde el día siguiente de su publicación.

20 Morón Urbina, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Tomo I. 14va. Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2019, p. 54.

21 Aprobada por Resolución de Superintendencia N.º 031-2020-Sunafil del 03 de febrero del 2020. El artículo 2º de la resolución dejó sin efecto la Directiva N.º 001-2016-Sunafi/INII

22 Directiva N.º 001-2020-Sunafil/INII – Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva

7.8 De la emisión de la documentación durante las actuaciones inspectivas de investigación

7.8.1 Las constancias y demás documentos elaborados durante la tramitación de las actuaciones inspectivas, deben ser firmados y sellados por el inspector actuante. De manera excepcional, si se omitiese el sellado se consigna el nombre y cargo de inspector actuante de puño y letra de éste, bajo responsabilidad.

(...)

7.8.3 Durante las actuaciones inspectivas, los referidos documentos son notificados al sujeto inspeccionado conforme a lo dispuesto por el TUO de la LPAG. De no poder ubicar domicilio o

local del sujeto inspeccionado, no se realiza ninguna modalidad de notificación y se dan por concluidas las actuaciones inspectivas, cerrándose la orden de inspección en el SIT. Si se emite medida inspectiva de requerimiento, el documento sobre la calificación de la insubsanabilidad de infracciones u otra documentación similar, pero luego ya no se puede ubicar algún domicilio del sujeto inspeccionado donde realizar la notificación personal, se aplican las otras modalidades de notificación, según la prelación prevista en el TUO de la LPAG

23 Sobre el particular, la Resolución de Intendencia N.º 085-2015-Sunafil/ILM del 30 de marzo del 2015, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, señala en el fundamento 8 que “...la naturaleza de las Actas de Infracción no es la de un acto administrativo, por el contrario son actos de administración, consistentes en manifestaciones o declaraciones, expresiones intelectivas de voluntad, conocimiento, opinión recomendación, juicio, deseo, etc., formando gran parte de las piezas procesales de los expedientes administrativos, considerándose actos no productores de efectos jurídicos directos, pudiendo ser medidas de prueba que la administración produzca durante el procedimiento: Pericias, declaraciones testimoniales, producción de pruebas, actas documentales o instrumentales, etc.”.

24 Similar posición se plantea, por ejemplo, en los fundamentos 6 al 12 del precedente administrativo sobre nulidad de oficio de actos administrativos emitidos dentro de un procedimiento administrativo disciplinario, en el marco de la Ley N.º 30057 - Ley del Servicio Civil, aprobado por Resolución de Sala Plena N.º 002-2019-Servir/TSC y publicada el 8 de septiembre en el Diario Oficial El Peruano.

25 Morón Urbina, Juan Carlos. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica Editores. Tomo I. Página 202.

26 Cierco Seira, César. “La participación de los interesados en el procedimiento administrativo” En: Publicaciones del Real Colegio de España. Bolonia; citado por Danós Ordoñez (2007).

27 Danós Ordoñez, Jorge. (2007). “La impugnación de los Actos Administrativos de Trámite en el Procedimiento Administrativo y la Queja”. En: Revista Derecho y Sociedad, N.º 28, 267-271.

28 Aprobada por Resolución de Superintendencia N.º 171-2017-Sunafil.

29 “*Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS*”

Artículo 20. Modalidades de notificación

20.1 Las notificaciones son efectuadas a través de las siguientes modalidades, según este respectivo orden de prelación:

20.1.1 Notificación personal al administrado interesado o afectado por el acto, en su domicilio.

20.1.2 Mediante telegrama, correo certificado, telefax; o cualquier otro medio que permita comprobar fehacientemente su acuse de recibo y quien lo recibe, siempre que el empleo de cualquiera de estos medios hubiese sido solicitado expresamente por el administrado.

20.1.3 Por publicación en el Diario Oficial o en uno de los diarios de mayor circulación en el territorio nacional, salvo disposición distinta de la ley. Adicionalmente, la autoridad competente dispone la publicación del acto en el respectivo Portal Institucional, en caso la entidad cuente con este mecanismo.

20.2 La autoridad no puede suplir alguna modalidad con otra ni modificar el orden de prelación establecido en el numeral anterior, bajo sanción de nulidad de la notificación. Puede acudir complementariamente a aquellas u otras, si así lo estime conveniente para mejorar las posibilidades de participación de los administrados.

20.3 Tratamiento igual al previsto en este capítulo corresponde a los citatorios, los emplazamientos, los requerimientos de documentos o de otros actos administrativos análogos.

20.4. El administrado interesado o afectado por el acto que hubiera consignado en su escrito alguna dirección electrónica que conste en el expediente puede ser notificado a través de ese medio siempre que haya dado su autorización expresa para ello. Para este caso no es de aplicación el orden de prelación dispuesto en el numeral 20.1.

La notificación dirigida a la dirección de correo electrónico señalada por el administrado se entiende válidamente efectuada cuando la entidad reciba la respuesta de recepción de la dirección electrónica señalada por el administrado o esta sea generada en forma automática por una plataforma tecnológica o sistema informático que garantice que la notificación ha sido efectuada. La notificación surte efectos el día que conste haber sido recibida, conforme lo previsto en el numeral 2 del artículo 25.

En caso de no recibirse respuesta automática de recepción en un plazo máximo de dos (2) días hábiles contados desde el día siguiente de efectuado el acto de notificación vía correo electrónico, se procede a notificar por cédula conforme al inciso 20.1.1, volviéndose a computar el plazo establecido en el numeral 24.1 del artículo 24.

Para la notificación por correo electrónico, la autoridad administrativa, si lo considera pertinente, puede emplear firmas y certificados digitales conforme a lo estipulado en la ley de la materia.

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.

Asimismo, se establece la implementación de la casilla única electrónica para las comunicaciones y notificaciones de las entidades del Estado dirigidas a los administrados. Mediante Decreto Supremo refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros se aprueban los criterios, condiciones, mecanismos y plazos para la implementación gradual en las entidades públicas de la casilla única electrónica.

El consentimiento expreso a que se refiere el quinto párrafo del numeral 20.4 de la presente Ley puede ser otorgado por vía electrónica.

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

“Artículo 13.- Alcances de la nulidad (...)

1.3 Quien declara la nulidad, dispone la conservación de aquellas actuaciones o trámites cuyo contenido hubiera permanecido igual de no haberse incurrido en el vicio”

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

“Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad

12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.

(...)"

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

"Artículo 13.- Alcances de la nulidad

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él. (...)"

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

"Artículo 12.- Alcances de la nulidad

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él.

(...)"

Documento publicado en la página web de Sunafil.