



*Tribunal de Fiscalización Laboral*  
*Primera Sala*

**Resolución N° 068-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 462-2019-SUNAFIL/IRE-LIB  
PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE LA LIBERTAD  
IMPUGNANTE : INDUSTRIAS EL CISNE S.A.C.  
ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 050-2021-SUNAFIL/IRE-LIB  
MATERIA : - LABOR INSPECTIVA

**Sumilla:** Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **INDUSTRIAS EL CISNE S.A.C.** en contra de la Resolución de Intendencia N° 050-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 23 de abril de 2021.

Lima, 05 de julio de 2021

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por **INDUSTRIAS EL CISNE S.A.C.** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 050-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 23 de abril de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

**CONSIDERANDO:**

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 2671-2019-SUNAFIL/IRE-LIB del 04 de noviembre de 2019, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa de relaciones laborales<sup>1</sup>, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 449-2019-SUNAFIL/IRE-LIB (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.

<sup>1</sup> En la referida orden, se dispuso las siguientes materias de inspección: Compensación por tiempo de Servicios (sub materia depósito de CTS), Remuneraciones (sub materia gratificaciones), Jornada, Horario de Trabajo y Descansos Remunerados (sub materia vacaciones), Bonificación No Remunerativa (incluye todas) y Certificado de Trabajo (incluye todas).



**1.2** Mediante Imputación de cargos N° 212-2020-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI-IC del 13 de octubre de 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 Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**), la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 365-2020-SUNAFIL/IRE-LIB/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 N° 030-2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE de fecha 04 de febrero de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 18,900.00 por haber incurrido en:

- Dos infracciones MUY GRAVES a la labor inspectiva, por no asistir a la diligencia de comparecencia de fecha 12 y 21 de noviembre de 2019, tipificadas en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT.

**1.4** Mediante escrito de fecha 2 de marzo de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 030-2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. Al no haberse expresado como domicilio en la ciudad de Trujillo, debió practicarse la notificación en el domicilio fiscal de Lima.
- ii. El domicilio de Trujillo no constituye un establecimiento para fines procesales, sino un lugar donde se vende productos, el mismo que, incluso, no forma parte de la propiedad de esta empresa.
- iii. La notificación no se agota con entenderse con la persona que se encuentra en el domicilio, puesto corresponde realizar su debida validación de acuerdo a su carácter como domicilio fiscal.
- iv. Se solicita la reordenación de los actos de requerimientos de comparecencia.

**1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 050-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 23 de abril de 2021<sup>2</sup>, la Intendencia Regional de La Libertad declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 030-2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE , por considerar los siguientes puntos:

- i. En los numerales 18 y 19, respecto a la notificación de los requerimientos de comparecencias en el procedimiento de inspección, se esbozó lo siguiente:

*“ (...) se verifica que, el personal inspectivo notificó a la trabajadora que se encontraba prestando labores para la inspeccionada en el local del Centro Comercial Real Plaza – Tiendas Estilos de la ciudad de Trujillo, motivo por el*

---

<sup>2</sup> Notificada a la inspeccionada el 29 de abril de 2021.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 068-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

*cual notificó el requerimiento de comparecencia, con la finalidad que asista a las diligencias de inspección de fechas 12.11.2019 y 21.11.2019; debe precisarse que, dichas notificaciones fueron entregadas a la referida trabajadora, la cual, recibió y firmó las constancias de actuaciones inspectivas, en señal de conformidad a lo recibido; por tanto, la notificación fue realizada válidamente, conforme a lo señalado en la normativa de Sistema de Inspección del Trabajo.*

*19. Sin perjuicio de ello, debe precisar que, la trabajadora que recibió la notificación de comparecencia, no manifestó observación u oposición alguna, de la cual, se pudiera inferir que no pueda contener conocimiento de los representantes de la empresa.<sup>3</sup>*

- ii. Así, la resolución impugnada señala que:

*“(...) el TUO de la LPAG, solo establece, como único requisito que, la notificación personal al administrado interesado o afectado por el acto, sea en su domicilio; por lo tanto, conforme a ello, y considerando que, de acuerdo al Sistema de Inspección de Trabajo, el domicilio o centro de trabajo o lugar de prestación de servicios, es el adecuado para realizar diligencias de actuación inspectiva; se tiene que dicho domicilio es el de la empresa inspeccionada.”<sup>4</sup>*

- iii. Por ello, al tratarse de un incumplimiento específico del deber de colaboración con la inspección de trabajo, y que la inspeccionada tenía la obligación de asistir a las comparecencias antes citadas, aunado al hecho que se encontró debidamente notificada, se confirmó las infracciones en todos sus extremos.

**1.6** Mediante escrito de fecha 19 de mayo de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de La Libertad el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 050-2021-SUNAFIL/IRE-LIB.

**1.7** La Intendencia Regional de La Libertad admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N 0333-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, recibido el 26 de mayo de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral

## **II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL**

<sup>3</sup> Página 5 de la Resolución de Intendencia N° 050-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, obrante en el folio 44 del expediente sancionador.

<sup>4</sup> *Ibidem*.



- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981<sup>5</sup>, 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° 29981<sup>6</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>7</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR<sup>8</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>9</sup> (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

---

<sup>5</sup> "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."*

<sup>6</sup> "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.*

*(...)"*

<sup>7</sup> "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

*Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras*

*(...)*

*El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento.*

*El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa."*

<sup>8</sup> "Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de Sunafil

*Artículo 15.- Instancia Administrativa*

*El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión."*

<sup>9</sup> "Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

*Artículo 2.- Sobre el Tribunal*

*El Tribunal es un órgano colegiado que resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, según lo establecido en la Ley y el presente Reglamento. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa.*

*El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno.*

*Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema."*



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 068-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 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 INDUSTRIAS EL CISNE S.A.C.**



- 4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que INDUSTRIAS EL CISNE S.A.C. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 050-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, emitida por la Intendencia Regional de La Libertad, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 18,900.00 por la comisión de las infracciones tipificadas como MUY GRAVE, previstas en el artículo 46.10 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 29 de abril de 2021, fecha en que fue notificada la citada resolución<sup>10</sup>.
- 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 INDUSTRIAS EL CISNE S.A.C.

## V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1 Mediante escrito de fecha 19 de mayo de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 050-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, señalando lo siguiente:

- De la inobservancia de las reglas que conforman la notificación personal en la comunicación de los requerimientos de comparecencia

Pese a que, de acuerdo al sub numeral 20.1.1. del numeral 20.1 del artículo 20 del TUO de la LPAG, en concordancia con el numeral 21.1 del artículo 21° del mismo cuerpo normativo, toda notificación deberá practicarse de manera personal en el domicilio que conste en el expediente y/o en el que figure en el Registro Único de Contribuyentes (para el caso de personas jurídicas), la autoridad inspectiva llevó a cabo una diligencia de verificación de normas sociolaborales en un establecimiento no validado o declarado por esta empresa, esto es en la tienda por departamentos Estilos del Centro Comercial Real Plaza de Trujillo - La Libertad, entregando a la trabajadora Casandra Felipe Chávez los requerimientos de comparecencia programados para los días 12 y 21 de noviembre de 2019. Ello implicó el desconocimiento del domicilio fiscal ubicado en Av. Los Algarrobos Mz. A Lt. 2, Distrito Villa El Salvador, provincia y departamento de Lima, el mismo que, incluso, es de conocimiento público, conforme se advierte de la ficha RUC.

Asimismo, la impugnante agrega que la tienda en la cual se practicó las notificaciones no ha sido reconocida como domicilio para efectos de dicha diligencia; y, además, no forma parte de la propiedad de su representada, limitándose a vender los productos que expende, por lo que -en el presente caso- no cabe la posibilidad de convalidarlas mediante su sola entrega a la citada trabajadora, de acuerdo a lo estipulado en el numeral 21.4 del TUO de la LPAG. En ese sentido, en virtud del numeral 26.1 del artículo 26 del TUO de la LPAG, solicita rehacer todos los actos administrativos desde el momento en el que ocurrió la notificación defectuosa de los requerimientos de comparecencia.

- De la correcta aplicación de los artículos 4 y 12 de la LGIT

Señala que, si bien la labor inspectiva se lleva a cabo dentro de cualquier centro de trabajo a nivel nacional, ello no supone desconocer las disposiciones del TUO de

<sup>10</sup> Iniciándose el plazo el 30 de abril de 2021, día hábil siguiente al de la fecha de notificación.





## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 068-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

LPAG antes comentadas, las mismas que el artículo 12 de la LGIT se remite. A su vez, esclarece que no resulta equiparable el domicilio del administrado con un centro de trabajo, dado que el hecho de contar con cien (100) centros de trabajo a nivel nacional, no equivale a poseer el mismo número de domicilios para llevar a cabo la notificación administrativa, por lo que corresponde privilegiar el domicilio fiscal.

- De la nulidad invocada

Al haberse dispuesto la notificación de los requerimientos de comparecencia en contravención a las disposiciones del TUO de la LPAG, se ha configurado la nulidad que refiere el numeral 1 del artículo 10 de la mencionada legislación. Finalmente, la impugnante menciona que no solo se encontró imposibilitada en conocer el contenido de dichos requerimientos, sino, también, a apersonarse a la cita programada, generando una sanción indebida.

#### **VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

##### **De la creación de la Sunafil y sus competencias**

- 6.1** Como se señaló en el punto 2.1 de la presente resolución, mediante Ley N° 29981, promulgada el 15 de enero de 2013, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral<sup>11</sup>, entendida como la autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo.<sup>12</sup>
- 6.2** Dentro sus funciones, la Sunafil supervisa y fiscaliza el cumplimiento del orden jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo<sup>13</sup> en el ámbito del régimen laboral

<sup>11</sup> Iniciando funciones el 01 de abril de 2014, según lo dispuesto por el artículo 2 de la Resolución Ministerial N° 037-2014-TR. La transferencia de competencias del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a la Sunafil, se realizó el 31 de marzo de 2014, según lo dispuesto en el artículo 1 de la resolución en mención.

<sup>12</sup> 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, Ley N° 29981  
Artículo 18. Ente rector

La Sunafil es la autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo a que se refiere la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo; y como ente rector de ese sistema funcional dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas en materia de su competencia que requieren de la participación de otras entidades del Estado, garantizando el funcionamiento del Sistema con la participación de los gobiernos regionales y de otras entidades del Estado según corresponda.

<sup>13</sup> 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, Ley N° 29981  
"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



privado<sup>14</sup> y bajo los alcances de la Ley N° 31131<sup>15</sup> a nivel nacional, en su calidad de autoridad central de inspección del trabajo, disponiéndose para este fin la transferencia de los “órganos, unidades orgánicas y cargos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, referidas a la supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normativa sociolaboral”.<sup>16</sup>

- 6.3** Por ello, el Tribunal de Fiscalización Laboral, en su calidad de última instancia administrativa de la autoridad central de inspección del trabajo, encargada de la supervisión y fiscalización del ordenamiento jurídico sociolaborales, que comprende los derechos laborales, previsionales, de seguridad y salud en el trabajo y todos los que se derivan de la relación laboral. Por tanto, tiene potestad de conocer -a través del recurso extraordinario de revisión- las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo dentro de los procedimientos administrativos sancionadores iniciados como consecuencia de las competencias que la Ley N° 29981 le asigna a la Sunafil.
- 6.4** En ese orden de ideas, junto con la creación de la Sunafil, la Ley N° 29981 modificó a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, asignándose a éstos la competencia en la inspección respecto de aquellas microempresas<sup>17</sup> bajo su ámbito de competencia territorial; posteriormente, mediante Ley N° 30814, Ley de fortalecimiento del Sistema de Inspección del Trabajo, se dispuso que de manera temporal se asignarían éstas competencias y funciones en materia de inspección del trabajo (de los Gobiernos Regionales) por un plazo de ocho (08) años contados a partir de la vigencia de dicha ley<sup>18</sup> a la Sunafil, disponiéndose que en aquellos ámbitos de gobierno regional en donde se haya implementado una Intendencia Regional de la Sunafil, esta transferencia se efectuaría a partir de la vigencia de dicha ley y de manera progresiva; debiéndose implementar Intendencias Regionales en aquellos ámbitos en los cuales éstas no se habían implementado hasta el 31 de diciembre de 2020.
- 6.5** Es importante señalar que las Intendencias Regionales a las que la Ley N° 30814 hace mención se encuentran descritas en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Sunafil<sup>19</sup> (y cuya redacción inicial tuvo un desarrollo posterior a través de la modificación del Decreto Supremo N° 009-2013-TR<sup>20</sup>), teniendo éstas la naturaleza de órganos desconcentrados encargados -entre otras funciones- de desarrollar y ejecutar las actuaciones inspectivas de fiscalización que le fueron otorgadas a la Sunafil como autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo, entendido éste como un

---

*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.”*

<sup>14</sup> Considerar los alcances del literal “i” del artículo 4 de la Ley N° 29981, para aquellos trabajadores que presten servicios en entidades públicas sujetas al régimen laboral.

<sup>15</sup> Mediante la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público, se estableció que la fiscalización de las condiciones contractuales o convencionales, así como las condiciones legales de los trabajadores bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) estaría a cargo de la Sunafil.

<sup>16</sup> Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29981

<sup>17</sup> Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29981, que modificó el literal f) del artículo 48 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

<sup>18</sup> A partir del 10 de julio de 2018, en tanto la referida ley fue publicada el 09 de julio de 2018 en el diario oficial El Peruano.

<sup>19</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR.

<sup>20</sup> Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, publicado el 25 de octubre de 2013.





## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 068-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

“...sistema único, polivalente e integrado en dependencia técnica, orgánica y funcional directa de la Autoridad Central de la Inspección del Trabajo”<sup>21</sup>.

- 6.6** En este extremo, cabe recordar que los órganos desconcentrados son aquellos “que desarrollan funciones sustantivas para prestar bienes o servicios, y se crean para atender necesidades no cubiertas en el territorio”<sup>22</sup>, actuando en representación de la entidad de la cual forman parte, es decir, que la competencia de la Sunafil no se pierde o difumina por esta desconcentración, sino que ésta responde a un criterio organizativo, conservando sus competencias como autoridad central<sup>23</sup>.
- 6.7** Teniéndose establecidos estos alcances, corresponde analizar lo expuesto por la impugnante en el recurso de revisión materia de autos, a la luz de los expedientes administrativos (inspectivo y sancionador) y lo señalado por la Intendencia Regional de La Libertad en la resolución impugnada.

#### **Sobre la naturaleza y finalidad del recurso de revisión**

- 6.8** 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”.
- 6.9** Frente a la vulneración, desconocimiento o lesión de un derecho o interés legítimo, derivado del apartamiento de la conducta descrita en el numeral precedente<sup>24</sup>, el TUO de la LPAG faculta a los administrados a interponer los recursos administrativos previstos en el artículo 218 del TUO de la LPAG<sup>25</sup>, pudiendo incluso “...solicitar la nulidad

<sup>21</sup> Artículo 18 de la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806.

<sup>22</sup> Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado, Decreto Supremo N° 054-2018-PCM

<sup>23</sup> En ese sentido, el texto original del artículo 37 y el actual artículo 47 del ROF de la Sunafil establecen que las Intendencias Regionales dependen jerárquicamente del Despacho del Superintendente de la Sunafil.

<sup>24</sup> “Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 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.

(...)”

<sup>25</sup> “Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación



de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley<sup>26</sup>, esto es, los recursos establecidos en el artículo 218 antes citado (con las limitaciones que se desarrollarán más adelante).

- 6.10** 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."*

- 6.11** 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.
- 6.12** 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° 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.

---

*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."*

<sup>26</sup> Numeral 1 del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 068-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**6.13** 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**

**6.14** La impugnante cuestiona el hecho que la notificación de los requerimientos de comparecencia se hiciera por medio físico hacia uno de sus trabajadores (vendedora), que se encontraba destacada en la tienda por departamentos “Estilos”, ubicada en el Centro Comercial Real Plaza Trujillo, centro de trabajo que no es ni de su titularidad ni la dirección en donde ella registra su oficina principal, ubicada en Lima. Añade que nunca señaló domicilio para ser notificado en la región La Libertad, lugar donde se realizaron las actuaciones inspectivas.

**6.15** En ese sentido, el recurso de revisión deduce el incumplimiento del artículo 20 de la LPAG<sup>27</sup> en tanto que las notificaciones fueron efectuadas en lugar distinto al domicilio

---

<sup>27</sup>Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 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.



fiscal de la impugnante, señalado en la avenida Algarrobos S/N Manzana F, Lote 02, distrito de Villa el Salvador, Lima.

**6.16** En efecto, en consulta con el expediente inspectivo, se advierte que el inspector 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 (vendedora).

**6.17** En ese sentido, cabe recordar que el art. 5° de la LGIT<sup>28</sup> 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).

**6.18** En el expediente inspectivo, se identifican los siguientes documentos:

- Cargo de la solicitud de conciliación administrativa presentada por la denunciante, dirigida a la autoridad de trabajo de Trujillo, en donde se señala como domicilio de la impugnante la “Av. Los Algarrobos Mz F, Lote N° 02, Villa El Salvador, Lima.” (folio 07)
- Copia del contrato de trabajo celebrando por la denunciante y la impugnante, de fecha 02 de mayo de 2019, en el cual se señala como

---

*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.*

<sup>28</sup> Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806

“Artículo 5.- 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.”*



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 068-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

domicilio de esta última la “Av. Los Algarrobos Mz F, Lote N° 02, Villa El Salvador, Lima.” (folio 08)

- Copia de la constancia de Alta del Trabajador (Formulario 1604-1) de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, en donde se señala la misma dirección de la impugnante, como empleadora de la denunciante. (folio 09)
- Acta de verificación de Presunto despido arbitrario, del 03 de octubre de 2019, en donde en la sección “Sujeto Inspeccionado” se consignan datos de la tienda Estilos, señalándose como “representante del empleador” a la señora Domitila García Silvestre, en el cargo de Jefa de Tienda de Estilos (folio 10), seguidamente de ésta se encuentra la copia del Acta de Constatación Policial de misma fecha, en donde la señora García Silvestre declara que la denunciante trabaja para la impugnante (El Cisne) y que el local es de Estilos, no pudiendo brindar mayor información y negándose a firmar dicha acta.
- Obra también la carta del 01 de septiembre de 2019 dirigida por la impugnante hacia la tienda Estilos, solicitando se brinden las facilidades para el ingreso de la denunciante a la referida tienda, en calidad de Promotora de Ventas, y señalándose como representante legal de la tienda al señor Valentín Guzmán Ligas y como domicilio de la impugnante la dirección antes señalada en Villa El Salvador, Lima.
- Finalmente, también se encuentra los requerimientos de comparecencia del 04 de noviembre de 2019 (folio 22) y 14 de noviembre de 2019 (folio 24), entregados a la señorita Casandra Felipe Chávez, vendedora de la impugnante en la tienda Estilos.

**6.19** De otro lado, la resolución impugnada (considerando núm. 15 y 17) 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 4<sup>29</sup> y 12<sup>30</sup> de la LGIT, así como los artículos 69 y 70 del TULO de la LPAG, referidos a la

---

<sup>29</sup> Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806

Artículo 4.- *Ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo*

*En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en:*

*1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada.*

*(...)*

<sup>30</sup> Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806

Artículo 12.- *Origen de las actuaciones inspectivas*





comparecencia personal y al propio artículo 20 antes citado, señalando en el considerando 19 que “...la trabajadora que recibió la notificación de comparecencia, no manifestó observación u oposición alguna, de lo cual, se pudiera inferir que no pueda poner en conocimiento de los representantes de la empresa”.

**6.20** Sin embargo, a juicio de esta Sala, es necesario establecer las circunstancias concurrentes en un caso como el analizado. Si bien un trabajador 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, difícilmente ello podría vincular al empleador si es que la comunicación hacia un órgano decisivo no se ha acreditado.

**6.21** 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 Villa el Salvador, Lima; mientras que el centro de trabajo se encuentra en Trujillo, la Libertad). En vez de ello, el inspector repitió una notificación sobre la que, en atención al principio de presunción de licitud<sup>31</sup>, no podría reputarse una actitud incumplidora de la impugnante, pues no consta de los actuados si es que en efecto se ha inquirido a la misma vendedora receptor de ambas citaciones y sobre el destino de la primera notificación practicada.

**6.22** Esto se condice con el concepto de domicilio que ambas instancias consideran; así, la resolución de primera instancia, Resolución de Sub Intendencia N° 030-2021-SUNAFIL SUNAFIL/IR-LL/SIRE del 04 de febrero de 2021, obrante a folios 18 y siguientes del expediente sancionador, señala en el considerando 17 –citando al numeral 4 del artículo 21 del TUO de la LPAG–, que la notificación personal se realiza con la persona que deba ser notificada o su representante, así como con la persona que se encuentre en dicho domicilio.

---

*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.”*

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

*Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa*

*La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)*

*9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.”*



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 068-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**6.23** En similar sentido, la Resolución de Intendencia N° 050-2021-SUNAFIL/IRE-LIB señala en el considerando 21 que:

“...el TUO de la LPAG, solo establece, como único requisito, que la notificación personal al administrado interesado o afectado por el acto, sea en su domicilio; por lo tanto, conforme a ello, y considerando que, de acuerdo al Sistema de Inspección del Trabajo, el domicilio o centro de trabajo o lugar de prestación de servicios, es el adecuado para realizar diligencias de actuación inspectiva; tiene que dicho domicilio es el de la empresa inspeccionada.”

**6.24** A la fecha de realización de las actuaciones inspectivas (noviembre 2019) se encontraba vigente la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII – “Reglas generales para el ejercicio de la función inspectiva”<sup>32</sup>, 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° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, salvo por expresa remisión a las mismas”.

**6.25** Sin embargo, también se encontraba vigente y surtiendo pleno efecto uno de los principales cambios efectuados por el Decreto Legislativo N° 1272<sup>33</sup> a la Ley N° 27444, las cuales, en palabras del profesor Morón Urbina se resume en lo siguiente:

“Una de las reformas más importantes del Decreto Legislativo N° 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° 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.”<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Aprobado por Resolución de Superintendencia N° 039-2016-SUNAFIL.

<sup>33</sup> “Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo”, publicado el 21 de diciembre de 2016 y vigente desde el día siguiente de su publicación.

<sup>34</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Tomo I. 14va. Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2019, p. 54.



**6.26** A manera **referencial**, por ejemplo, la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII – “Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva”<sup>35</sup>, 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 LPAG<sup>36</sup>.

**6.27** En ese sentido, según lo detallado en el numeral 6.18 de la presente resolución, la impugnante había consignado como domicilio en distintos documentos que obraban en poder del inspector de trabajo, precisamente la dirección de Villa El Salvador, en Lima, por lo que los alcances de la notificación personal —prevista en el numeral 20.1 y el artículo 21 del TUO de la LPAG, citados por ambas instancias— debía de ser entendida de acuerdo a los propios alcances que el TUO de la LPAG establece respecto del término domicilio.

**6.28** 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 destacado (vendedor) 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**

**6.29** 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).

**6.30** Precisamente una norma reguladora la constituía la entonces vigente Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII, con los alcances referidos en el numeral 6.24 de la presente

---

<sup>35</sup> Aprobada por Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL del 03 de febrero de 2020. El artículo 2 de la resolución dejó sin efecto la Directiva N° 001-2016-SUNAFI/INII

<sup>36</sup> Directiva N° 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



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 068-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

resolución, por lo que es importante identificar las consecuencias de la vulneración de los principios generales del derecho administrativo en el Acta de Infracción.

- 6.31** Si bien un sector de la administración considera al Acta de Infracción como un acto de administración<sup>37</sup>, 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.
- 6.32** En base a ello, es consecuente considerar al Acta de Infracción como un acto administrativo de trámite<sup>38</sup>, 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...”<sup>39</sup>. 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*

---

<sup>37</sup> Sobre el particular, la Resolución de Intendencia N° 085-2015-SUNAFIL/ILM del 30 de marzo de 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.”.

<sup>38</sup> 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° 30057 – Ley del Servicio Civil, aprobado por Resolución de Sala Plena N° 002-2019-SERVIR/TSC y publicada el 8 de septiembre en el diario oficial El Peruano.

<sup>39</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica Editores. Tomo I. Página 202.



*el plazo previsto para la presentación de alegaciones, rechazando la práctica de una prueba, omitiendo el trámite de audiencia, entre otras hipótesis)...”<sup>40</sup>*

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

*“...lo relevante para determinar el carácter impugnabile o inimpugnabile 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...”<sup>41</sup>*

**6.34** A consideración de esta Sala, la indefensión que ocasiona un acto 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° 001-2017-SUNAFIL/INII, “Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección de Trabajo”<sup>42</sup>, 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.

**6.35** Este criterio es concordante con la postura señalada por el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 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° 1272, tal y como se especificó en el numeral 6.25 de la presente resolución.

**6.36** Corresponde subrayar 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° 013-2008 del 30 de octubre de 2008, denominado “Lineamiento que establece los

<sup>40</sup> 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).

<sup>41</sup>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° 28, 267 - 271.

<sup>42</sup> Aprobada por Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL.





## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 068-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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° 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.

- 6.37** En ese sentido, en tanto el Acta de Infracción constituye un acto administrativo de trámite, 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 (6.36) 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.”**

- 6.38** En el caso materia de autos, se tipifica como infracción la realización de una presunta conducta omisiva, al no asistir a dos comparencias (del 04 y 14 de noviembre de 2019); sin embargo, si no se tiene bien notificado a la impugnante, según los alcances del TUO de la LPAG<sup>43</sup>, no es coherente que tal conducta se tipifique como una infracción, prevista en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT.

<sup>43</sup> “Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS



**6.39** 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° 449-2019-SUNAFIL/IRE-LIB de fecha 21 de noviembre de 2019 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.

**6.40** 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 21 de noviembre de 2019, 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 19 de mayo de 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 normativo<sup>44</sup>.

### De los efectos de la declaración de nulidad

**6.41** 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

---

#### *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.*

*(...)*

#### *Artículo 21. Régimen de la notificación personal*

*21.1 La notificación personal se hará en el domicilio que conste en el expediente, o en el último domicilio que la persona a quien deba notificar haya señalado ante el órgano administrativo en otro procedimiento análogo en la propia entidad dentro del último año.*

*21.2 En caso que el administrado no haya indicado domicilio, o que éste sea inexistente, la autoridad deberá emplear el domicilio señalado en el Documento Nacional de Identidad del administrado. De verificar que la notificación no puede realizarse en el domicilio señalado en el Documento Nacional de Identidad por presentarse alguna de las circunstancias descritas en el numeral 23.1.2 del artículo 23, se deberá proceder a la notificación mediante publicación.*

*21.3 En el acto de notificación personal debe entregarse copia del acto notificado y señalar la fecha y hora en que es efectuada, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega a firmar o recibir copia del acto notificado, se hará constar así en el acta, teniéndose por bien notificado. En este caso la notificación dejará constancia de las características del lugar donde se ha notificado.*

*21.4 La notificación personal, se entenderá con la persona que deba ser notificada o su representante legal, pero de no hallarse presente cualquiera de los dos en el momento de entregar la notificación, podrá entenderse con la persona que se encuentre en dicho domicilio, dejándose constancia de su nombre, documento de identidad y de su relación con el administrado.*

*21.5 En el caso de no encontrar al administrado u otra persona en el domicilio señalado en el procedimiento, el notificador deberá dejar constancia de ello en el acta y colocar un aviso en dicho domicilio indicando la nueva fecha en que se hará efectiva la siguiente notificación. Si tampoco pudiera entregar directamente la notificación en la nueva fecha, se dejará debajo de la puerta un acta conjuntamente con la notificación, copia de los cuales serán incorporados en el expediente.*

<sup>44</sup> 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*

*(...)*

*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”*



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 068-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

es, el 04 de noviembre de 2019<sup>45</sup>, siendo nulas las actuaciones posteriores, de conformidad con el numeral 1 del artículo 13 de la norma en mención<sup>46</sup>. En ese sentido, al ser nulo todo lo actuado en etapa posterior a la emisión del Acta de Infracción N° 449-2019-SUNAFIL/IRE-LIB, incluyéndose dentro de estos alcances a la Resolución de Intendencia N° 050-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, no corresponde pronunciarse sobre los otros alegatos señalados en el numeral 5.1 de la presente resolución.

**6.42** 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 LPAG<sup>47</sup>, a fin de identificar aquellas actuaciones que no se encuentran afectas al vicio de nulidad de las comparecencias del 04 y 14 de noviembre de 2019.

**6.43** En cuanto a lo establecido en el numeral 11.3 del artículo 11 del TUO de la LPAG, referido a la responsabilidad del emisor del acto inválido, esta Sala considera que corresponde al superior jerárquico que declara la nulidad identificar la responsabilidad del emisor del acto.

#### **POR TANTO**

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

---

<sup>45</sup> Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 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.

(...)”

<sup>46</sup> 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.

(...)”

<sup>47</sup> 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.

(...)”



**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Declarar FUNDADO EN PARTE el recurso de revisión interpuesto por INDUSTRIAS EL CISNE SAC, contra la Resolución de Intendencia N° 050-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 23 de abril de 2021, en el extremo que solicita la nulidad del procedimiento sancionador que concluyó con la Resolución de Sub Intendencia N° 030-2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 04 de febrero de 2021, por las consideraciones expuestas en los numerales 6.14 a 6.28 de la presente resolución.

**SEGUNDO.-** Devolver los actuados a la Intendencia Regional de La Libertad, 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° 449-2019-SUNAFIL/IRE-LIB del 21 de noviembre de 2019, retrotrayendo el procedimiento inspectivo hasta el momento de la emisión de la primera comparecencia, esto es, el 04 de noviembre de 2019, en concordancia con lo dispuesto en los fundamentos 6.29 al 6.40 de la presente resolución.

**TERCERO.-** Notificar la presente resolución a INDUSTRIAS EL CISNE SAC y a la Intendencia Regional de La Libertad, 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.gob.pe/sunafil](http://www.gob.pe/sunafil)).

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