



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 297-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	254-2020-SUNAFIL/IRE-PIU
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE PIURA
IMPUGNANTE	:	UNIDAD EJECUTORA PROGRAMA NACIONAL DE CENTROS JUVENILES-PRONACEJ
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 129-2021-SUNAFIL/IRE-PIU
MATERIA	:	LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por UNIDAD EJECUTORA PROGRAMA NACIONAL DE CENTROS JUVENILES-PRONACEJ, en contra de la Resolución de Intendencia N° 129-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, de fecha 29 de octubre de 2021.

Lima, 21 de marzo de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por UNIDAD EJECUTORA PROGRAMA NACIONAL DE CENTROS JUVENILES-PRONACEJ (en adelante **la impugnante**) en contra de la Resolución de Intendencia N° 129-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, de fecha 29 de octubre 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° 1933-2019-SUNAFIL/IRE-PIU, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa en seguridad y salud en el trabajo¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 116-2020-SUNAFIL/IRE-PIU (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° 628-2020-SUNAFIL/IRE-PIU/SIAI-IC, de fecha 26 de noviembre de 2020, notificado el 22 de febrero de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva,

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Estándares de higiene ocupacional (Sub Materia: Comedor – vestuarios – servicios higiénicos - botiquín), Equipos de protección personal (Incluye todas), Seguro complementario de trabajo de riesgo (Incluye todas), Gestión Interna de Seguridad y Salud en el Trabajo (Sub Materia: Comité o supervisor de seguridad y salud en el trabajo, Reglamento Interno de Seguridad y salud en el trabajo y Registros de exámenes médicos ocupacionales).



remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del 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**).

1.3 De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 072-2021-SUNAFIL-SIAI-IRE-PIURA, de fecha 12 de julio de 2021, (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Piura, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 413-2021-SUNAFIL/IRE-PIURA/SIRE, de fecha 31 de agosto de 2021, notificada el 02 de setiembre de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 135,450.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una infracción (01) **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por la inasistencia a la comparecencia programada para el día 06 de enero de 2020, tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 67,725.00.
- Una infracción (01) **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por la inasistencia a la comparecencia programada para el día 13 de enero de 2020, a las 16:30 horas, tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 67,725.00.

1.4 Con fecha 13 de setiembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 413-2021-SUNAFIL/IRE-PIURA/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. A raíz del Decreto Legislativo N° 1299, Decreto Legislativo que transfiere el Sistema Nacional de reinserción social del adolescente en conflicto con la Ley penal al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, esta última entidad pasa a administrar los centros juveniles materializando la transferencia luego de la creación del PRONACEJ, en virtud del Decreto Supremo N° 006-2019-JUS, asumiendo el activo y pasivo de los centros juveniles. No obstante, la autoridad sancionadora desconoce el marco normativo que le obliga a tener como apersonada al MINJUS en el procedimiento y notificarla debidamente con lo actuado a fin de ejercer la defensa de la entidad inspeccionada y posteriormente multada, vulnerando el derecho a la defensa de la impugnante y el debido procedimiento.
- ii. El Sub Intendente de Actuación Inspectiva no ha cumplido con valorar los descargos y escritos complementarios que como órgano de defensa jurídica se presentó con fechas 26 de febrero de 2021 y 02 y 11 de marzo de 2021, vulnerando el derecho a la defensa y el debido procedimiento.
- iii. El procedimiento de inspección se encuentra viciado por falta de notificación al órgano de defensa jurídica de la entidad pública, encontrándose la impugnante en un estado de indefensión ya que nunca se notificó previamente en el domicilio oficial para las diligencias de comparecencias programadas para el 06 y 13 de enero de 2020, aspecto que no ha podido ser desvirtuado ni explicado en la resolución apelada.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 297-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- iv. El Informe Final de manera errónea se considera que el local inspeccionado cuenta con 234 trabajadores, no tomando en consideración lo señalado por el señor Gino Pedro Ñaupari Yacolca, jefe de la sub unidad de recursos humanos de la impugnante, mediante su escrito de descargo de fecha 15 de diciembre de 2020, en que señala que en el sistema de planillas solo figuran 48 trabajadores, vulnerándose el principio de objetividad al imponer el personal inspectivo una sanción que parte de un supuesto equivocado sin haber constatado cuántas personas en realidad se encuentran en el centro de trabajo, siendo que la impugnante es una organización encargada de administrar al nivel nacional el Sistema Nacional de reinserción social y ejecutar las medidas socioeducativas, pudiéndose apreciar en el cuadro adjunto que se tiene asignado un número determinado de colaboradores en cada centro.
 - v. No se aprecia que en el Acta de Infracción se hayan considerado los principios de razonabilidad y proporcionalidad a efectos de imponer la sanción. Asimismo, no se tuvo en consideración que, para efectos de imponer la sanción por la inasistencia a comparecencia, se debía haber notificado válidamente a la defensa jurídica de la entidad pública, de lo contrario resultaba ineficaz dicha notificación. De igual manera, se afirma erróneamente que las infracciones son por hechos diferentes, duplicándose indebidamente la sanción impuesta máxime cuando no es deber de la administración imponer innumerables multas, sino que se verifique el cumplimiento de la normativa laboral.
- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 129-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, de fecha 29 de octubre de 2021², la Intendencia Regional de Piura declaró fundado en parte el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:
- i. El Procurador Publico se limita a enunciar los mismos argumentos de defensa expuestos en sus escritos de descargos presentados ante la autoridad instructora y sancionadora, sin advertirse que haya aportado argumentos adicionales. Se aprecia de la revisión de todo el escrito de apelación, que la recurrente no ha llegado a precisar cuáles son los requisitos de validez que se habrían vulnerado, o cual es el vicio del acto administrativo que desencadenaría la nulidad de pleno derecho, no sustentando válidamente su pedido de nulidad, limitándose a enunciar de forma general la vulneración de una serie de principios, sustentando en una supuesta falta de valoración de descargos y defectos en la tramitación del procedimiento inspectivo. Lo que significa que su recurso de apelación se basa en una interpretación distinta de los hechos investigados y sancionados, así como una discrepancia de criterio respecto a la aplicación de la normativa correspondiente a la tramitación del procedimiento, de modo que al no haber sustentado válidamente su pedido de nulidad corresponde desestimarlo.

² Notificada a la impugnante el 03 de noviembre de 2021.



- ii. El Procurador Público cuestiona que no se notificó los requerimientos de comparecencia en su domicilio oficial, hecho que vulneró su derecho de defensa y transgredió el debido procedimiento. No obstante, en el presente caso resulta necesario explicar que la LGIT es muy clara al indicar en su artículo 17, quiénes son los sujetos que cuentan con la capacidad para obrar ante el personal inspectivo durante el desarrollo y tramitación de los procedimientos inspectivos, precisando que para el caso de las personas jurídicas de naturaleza pública actuarán por medio de quienes al tiempo de la actuación inspectora ocupe los órganos de representación o la tengan conferida siempre que lo acrediten con arreglo a ley. Ello, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 7.6.7 de la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII, Reglas Generales para el Ejercicio de la Función Inspectiva.
- iii. Asimismo, la LGIT establece que la persona que debe comparecer ante el personal inspectivo en el marco de un procedimiento investigatorio es el representante legal del sujeto responsable o entidad que está siendo fiscalizado, por lo que, en el presente caso según el artículo 6 del Decreto Supremo N° 019-2019-JUS, Decreto Supremo que crea el Programa Nacional de centros juveniles – PRONACEJ, es el Director Ejecutivo. Además, el numeral 21.4 del artículo 21 del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, señala que la notificación podrá entenderse con la persona que se encuentre en el domicilio, dejándose constancia del nombre, documento de identidad y relación con el administrado, no exigiendo que se notifique al Procurador Público. Por tanto, de la revisión de las notificaciones de requerimientos de comparecencia se observa que se cumple con todos los requisitos antes enunciados, siendo que la persona que recibió los citados requerimientos fue el señor Percy Donald Gonzaga Correa, en su calidad de Director del Centro Juvenil.
- iv. No se evidenciaba la existencia de algún tipo de irregularidad en la tramitación del procedimiento inspectivo, habiéndose verificado que el inspector comisionado cumplió con su obligación de notificar los requerimientos, siendo facultad y quedando a discreción de la impugnante el ponerlo de conocimiento al Procurador Público encargado de la defensa jurídica, de conformidad con lo previsto en el numeral 242.6 del artículo 242 del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, que indica que son derechos de los administrados fiscalizados el llevar asesoría profesional a las diligencias si el administrado lo considera, en concordancia, con el numeral 69.2 del artículo 69 del mismo cuerpo normativo que establece que los administradores pueden comparecer asistidos por asesores cuando sea necesario para la mejor exposición de los hechos.
- v. No se afectó el derecho de defensa de la impugnante puesto que antes de proceder a notificar el referido informe final, la autoridad sancionadora evidencia ciertas omisiones que ameritaban ser verificados por la autoridad instructora, motivo por el cual se le devolvieron todos los actuados. Posteriormente, la autoridad instructora emitió un memorándum en el cual indicó que se procedió a notificar al Procurador Público y emitir un informe final de instrucción complementario. En ese sentido, se observa que se consignó los principales argumentos de defensa expuestos por el Procurador Público en el escrito de descargos presentado el día 01 de marzo de 2021, el cual comprende los escritos de fecha 26 de febrero de 2021 y 11 de marzo de 2021, cumpliendo así con pronunciarse sobre los descargos presentados por la impugnante y por el Procurador Público del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 297-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- vi. Respecto a lo argumentado sobre el número de trabajadores, a folios 61 a 68 del expediente inspectivo, se encontró que el día 13 de enero de 2020, la impugnante presentó 08 constancias de alta de T-Registro correspondientes a 08 trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada. Asimismo, a folios 88 del expediente inspectivo la impugnante adjuntó la relación de trabajadores vigentes, cuya relación comprendía a esos mismos 08 trabajadores. De igual manera, la impugnante afirma que su centro de labores únicamente cuenta con 08 trabajadores contratados bajo el régimen laboral de la actividad privada, cantidad que no concuerda con la relación de trabajadores del centro juvenil “Miguel Grau” de Piura, que la impugnante anexó a su escrito de descargo obrante a folios 24 del expediente sancionador, ni con la relación de trabajadores obrantes a folios 190 vuelta y 191 del expediente sancionador presentados por el Procurador Público. Concluyéndose que se ha consignado un total de 48 trabajadores que según la impugnante son los únicos que laboran en el centro de trabajo. Sin embargo, 40 de dichos trabajadores pertenecen al régimen del contrato administrativo de servicios regulado bajo el Decreto Legislativo N° 1057, por lo que, al no tener competencia para inspeccionar el cumplimiento de la normativa laboral sobre aquellos trabajadores, se debe considerar como trabajadores afectados sólo a los 08 trabajadores que pertenecen al régimen laboral de la actividad privada.
- vii. En la resolución apelada se cumplió con explicar que las sanciones impuestas de ninguna forma son producto una duplicidad, pues si bien es cierto se trata de dos conductas iguales cómo son las inasistencias, ambas provienen de hechos independientes que se configuraron en dos fechas con momentos distintos.

1.6 Con fecha 10 de noviembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Piura, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 129-2021-SUNAFIL/IRE-PIU.

1.7 La Intendencia Regional de Piura admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 1041-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, recibido el 17 de noviembre de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1. Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley

³ “Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Artículo 1. Creación y finalidad

Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), en adelante SUNAFIL, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y



que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

- 2.2. Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, el **Reglamento del Tribunal**), 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 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 estos 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

fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias.”

⁴“Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.

(...)”

⁵ “Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

⁶“Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

⁷“Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 297-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3. El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “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 modificatorias⁸.
- 3.4. En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a 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, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que 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.
- 3.5. En esta línea argumentativa, 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.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE UNIDAD EJECUTORA PROGRAMA NACIONAL DE CENTROS JUVENILES-PRONACEJ

- 4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que UNIDAD EJECUTORA PROGRAMA NACIONAL DE CENTROS JUVENILES-PRONACEJ, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 129-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, que declaró fundado en parte el

⁸ Decreto Supremo N° 016-2017-TR, art. 14



recurso de apelación, modificando la sanción impuesta al monto de S/ 19,350.00, por la comisión, de dos (02) infracciones MUY GRAVES a la labor inspectiva, tipificadas en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir el día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución; el 04 de noviembre de 2021.

- 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 UNIDAD EJECUTORA PROGRAMA NACIONAL DE CENTROS JUVENILES-PRONACEJ.

V. DE LOS FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 10 de noviembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 129-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, señalando los siguientes argumentos:

- i. A raíz del Decreto Legislativo N° 1299, Decreto Legislativo que transfiere el Sistema Nacional de reinserción social del adolescente en conflicto con la Ley penal al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ésta última entidad pasa a administrar los centros juveniles materializando la transferencia luego de la creación del PRONACEJ, en virtud del Decreto Supremo N° 006-2019-JUS, asumiendo el activo y pasivo de los centros juveniles. No obstante, la autoridad sancionadora y la de segunda instancia desconocen el marco normativo que le obliga a tener como apersonada al MINJUS en el presente procedimiento, debiendo notificarla debidamente con lo actuado. A pesar de haber requerido se admita el apersonamiento y se notifique con los actuados pertinentes, conculcándose el derecho de defensa, vulnerando el debido procedimiento.
- ii. El procedimiento de inspección se encuentra viciado por falta de notificación al órgano de defensa jurídica de entidad pública, siendo obligatorio que se dé la posibilidad a la Procuraduría Pública de ejercer la defensa jurídica de las entidades estatales desde el propio inicio del procedimiento de fiscalización, a fin de no poner en estado de indefensión a la impugnante, ya que para las diligencias de comparecencia programadas para el 06 y 13 de enero de 2020, nunca se le notificó previamente al domicilio oficial, aspecto que no ha podido ser desvirtuado en la resolución impugnada. Es el caso precisar, que el artículo 17 de la LGIT no es suficiente para excluir a los procuradores públicos de la posibilidad de ejercer la defensa jurídica de sus representados. Asimismo, en la resolución impugnada la autoridad de segunda instancia confunde los diferentes tipos de procedimiento que se realiza durante la actividad administrativa, que son la actividad fiscalizadora y la actividad del procedimiento administrativo sancionador, siendo que no se debe excluir la labor de defensa jurídica de los procuradores en ninguno de los casos.
- iii. Se incurre en defecto de motivación en el presente procedimiento al no rebatir el argumento expuesto sobre la vulneración del derecho a la defensa, que de por sí contamina de nulidad todo lo actuado. No siendo motivo ni razón válida suficiente para considerar que la autoridad inspectiva cumplió con el deber de notificar el inicio del procedimiento inspectivo a la Procuraduría Pública, el señalar que, al notificar los requerimientos de comparecencia al Director de la impugnante, se tiene como notificado a la procuraduría, pues es el Director quien de considerarlo pertinente pone



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 297-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

de conocimiento a la Procuraduría a fin de que asista a las comparecencias programadas.

- iv. La citación para la asistencia de la impugnante a las comparecencias tampoco se notificó válidamente a la impugnante, pues no se tomó en cuenta que la dirección que corresponde al Ministerio de Justicia y derechos humanos es en la capital de la República, no existiendo un plazo de antelación mínimo que permita gestionar desde Lima la asistencia de un representante. A lo que se agrega la omisión en la notificación del órgano de defensa jurídica de la institución como antes se ha dicho.
- v. Respecto a las infracciones a la labor inspectiva, la tipificación en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT, se debe sustentar en una notificación válida que cumpla con todas las garantías para la eficaz defensa jurídica de la entidad involucrada, pues conforme se ha señalado, la notificación no se produjo ni con antelación ni a los sujetos que debieron ser emplazados, no surtiendo efectos. Además, la sanción impuesta resulta desproporcionada ya que estaba sustentada en un número de trabajadores que no correspondía al local inspeccionado.
- vi. Erróneamente se afirma en la resolución impugnada, que las infracciones son por hechos diferentes, pretendiéndose duplicar un cobro indebido. Máxime cuando no es deber de la administración imponer innumerables multas, sino que se verifique el cumplimiento de la normativa laboral. Igualmente, la autoridad inspectiva debe ceñir su actuación con respeto al marco normativo vigente, a fin de no mermar el principio de legalidad, y demás principios administrativos antes enunciados.

VI. ANÁLISIS EL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la vulneración al debido procedimiento administrativo y al derecho de defensa

- 6.1. En todo procedimiento administrativo sancionador existe la obligación de observar las reglas que informan y regulan el procedimiento administrativo. En esa línea, conforme ha señalado el Tribunal Constitucional Peruano, el fundamento de dicha obligación nace de la Constitución Política del Perú, que en su artículo 139 establece como un derecho de la función jurisdiccional, aplicable en sede administrativa, la “observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional”.
- 6.2. El Tribunal Constitucional -máximo intérprete de la Constitución- se ha pronunciado en numerosas oportunidades en relación con el derecho al debido procedimiento, estableciendo una reiterada y uniforme jurisprudencia al respecto, como lo recuerda la Sentencia recaída en el Expediente N° 04289-2004-AA:



“2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como **el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos**. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos- o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal” (énfasis añadido).

- 6.3. Asimismo, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa lo siguiente:

“Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, **los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas**; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo” (énfasis añadido).

- 6.4. En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa⁹, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
- 6.5. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente N° 01709-2011-PA/TC que:

“los actos administrativos **deben tener como requisito de validez la notificación con la finalidad de que el administrado tenga la posibilidad de conocer el contenido de los actos administrativos**, más aún en el caso que se apliquen sanciones o que se limiten los derechos del ciudadano; incumplir este requisito vulnera el derecho de defensa” (énfasis añadido).

- 6.6. Para el caso de las entidades públicas, en “los procedimientos sancionadores instaurados en su contra, la autoridad competente en cada instancia o fase debe notificar también a los procuradores de estas entidades los actos administrativos y documentos emitidos, para su conocimiento y consideración, y así no vulnerar los derechos de defensa y al debido

⁹ Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 297-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

proceso consagrados en la Constitución¹⁰. Esta disposición es coherente con lo establecido en el artículo 47 de la Constitución Política del Perú de 1993, según el cual, la defensa de los intereses del Estado se encuentra a cargo de los Procuradores Públicos.

- 6.7. Así, el artículo 27 numeral 27.1 del Decreto Legislativo N° 1326, Decreto Legislativo del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, establece que los Procuradores Públicos del Poder Ejecutivo ejercen la defensa jurídica de los intereses del Estado por mandato constitucional. Por su sola designación, le son aplicables las disposiciones que corresponden al representante legal y/o al apoderado judicial, en lo que sea pertinente.
- 6.8. Por esa razón, el numeral 14.2 del artículo 14 del el Decreto Supremo N° 018-2019-JUS, que reglamenta el Decreto Legislativo N° 1326 crea la Procuraduría General del Estado, y establece la obligación de notificar a las Procuradurías Públicas en su domicilio real o procesal¹¹. En ese entendido, cuando el Estado sea emplazado, se debe notificar a dichos servidores en el domicilio oficial, dentro del horario previsto para las actividades de las entidades del Estado, sin perjuicio del uso de la dirección electrónica y/o el domicilio procesal alternativo para sucesivas notificaciones¹².

¹⁰ Oficio N° 035-2020-SUNAFIL/INII

¹¹ Decreto Supremo N° 018-2019-JUS, "Artículo 14.- Acto de notificación a los/las procuradores/as públicos/as (...)

14.2. Las procuradurías públicas son notificadas en el domicilio real o procesal (casilla física y/o electrónica), con todas las disposiciones y resoluciones que se emitan en una investigación, proceso o procedimiento en que el Estado es parte."

¹² **Decreto Legislativo N° 1326**, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado

"Artículo 26.- Domicilio y notificaciones

Las Procuradurías Públicas con competencia sectorial y especializada tienen domicilio procesal, real, fiscal y legal en la capital de la República, donde deben dirigirse todas las comunicaciones y notificaciones relacionadas con la defensa jurídica del Estado. Se puede fijar domicilios procesales alternativos, conforme al procedimiento establecido por el Reglamento del presente Decreto Legislativo."

Decreto Supremo N° 018-2019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del decreto Legislativo 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado

"Artículo 39.- Ejercicio de la defensa jurídica del Estado

39.1. El/la Procurador/a Público/a ejerce la defensa jurídica del Estado en el ámbito nacional, en sede administrativa, jurisdiccional y no jurisdiccional, conforme a las siguientes acciones:

(...)

3. Participar como denunciante o sujeto procesal en defensa de los intereses de la entidad donde ejerce sus funciones, en representación del Estado, interviniendo en las audiencias que corresponda, contribuyendo con los objetivos de la investigación, ofreciendo medios probatorios o requiriendo la realización de actos procesales, de investigación o indagación, conforme a la ley de la materia.

(...)"



- 6.9.** En el presente caso, conforme se advierte de la Cédula de Notificación N° 57064-2020, obrante a fojas 10 del expediente sancionador, con fecha 09 de diciembre de 2020, se notificó a la Unidad Ejecutora Programa Nacional de Centros Juveniles – PRONACEJ, con la Imputación de Cargos y el Acta de Infracción. Asimismo, se advierte una suerte de idas y venidas con el Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos (en adelante, MINJUS), representado por su Procurador Público, en los que se devolvía la cedula de notificación y se solicitaba se sobrecarte con los anexos completos, para finalmente, tenerse como notificada a la Procuraduría Pública del MINJUS con fecha 22 de febrero de 2021.
- 6.10.** Al respecto, es importante precisar que, desde un inicio se aprecia que el Procurador Público del MINJUS, solicita el apersonamiento del MINJUS al procedimiento sancionador, alegando que la PRONACEJ se encontraba a cargo de MINJUS, en merito al Decreto Legislativo N° 1299, que transfiere el Sistema Nacional de reinserción social del adolescente en conflicto con la Ley penal al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En consecuencia, en virtud del Decreto Supremo N° 006-2019-JUS, el MINJUS asumió el activo y pasivo de los centros juveniles y paso a administrar los centros juveniles creándose el PRONACEJ. Sin embargo, estos argumentos fueron desestimados por las autoridades de primera y segunda instancia, sin realizar mayor análisis.
- 6.11.** A mayor abundamiento, conforme se puede observar del artículo 1 del Decreto Supremo N° 006-2019-JUS, la PRONACEJ fue creada como un Programa Nacional de Centros Juveniles, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, formalizándose, más adelante, como una Unidad Ejecutora, mediante la Resolución Ministerial N° 0119-2019-JUS. No obstante, mantuvo su dependencia al MINJUS, ya que carecía de personería jurídica. Por esta razón no fue suficiente notificar del inicio del procedimiento administrativo sancionador al Procurador Público del MINJUS, sino también al MINJUS. En consecuencia, al haberse comprobado que el MINJUS no fue notificado, ni se le tuvo por apersonado, a pesar de las reiteradas veces que la Procuraduría Pública del MINJUS lo solicitó, se vulneró el derecho al debido procedimiento, que le impidió ejercer adecuadamente su derecho de defensa.
- 6.12.** Además, cabe señalar que la necesidad de la debida notificación de un acto emitido por la Autoridad Administrativa no solo tiene relevancia desde la óptica de su validez, sino que permite que el administrado lo conozca para ejercer adecuadamente su defensa. Entonces, de acuerdo con lo manifestado por el Tribunal Constitucional, este derecho constituye una garantía básica para toda persona sometida a un procedimiento administrativo sancionador, a fin de que tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de sus derechos e intereses¹³.
- 6.13.** En ese sentido, a criterio de esta Sala, la incorrecta notificación al MINJUS, desde el inicio del procedimiento sancionador, esto es, de la imputación de cargos, vulneró el debido procedimiento consagrado en el numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG¹⁴.

¹³ Cf. Sentencia recaída en el expediente N° 3741-2004-AA/TC, fundamento 24 al 26.

¹⁴ TUO de la LPAG, "Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

2. Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 297-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.14. Asimismo, cabe señalar que el vicio materia de análisis no se encuentra dentro de los supuestos de conservación del acto administrativo, previstos en el artículo 14 del TUO de la LPAG. Por lo que, al no haber notificado al administrado el Informe Final, éste no pudo conocer los fundamentos de la decisión, configurándose la causal de nulidad tipificada en el numeral 1 del artículo 10 del TUO de la LPAG. Por tanto, corresponde que el acto de notificación efectuado con fecha 22 de febrero de 2021 sea declarado nulo, al amparo de lo previsto en el artículo 213 del TUO de la LPAG¹⁵.

De la potestad del Tribunal para declarar la nulidad de los actos emitidos por las autoridades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo

6.15. El artículo 15 de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. Asimismo, el artículo 14° del Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es *“la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema”*. Precisa, además, que 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”*.

6.16. En este procedimiento se han identificado vicios en el trámite del Procedimiento Administrativo Sancionador, que acarrearán la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo.

6.17. Según se señaló previamente, es indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento de la normativa en materia sociolaboral -tanto adjetiva como sustantiva- y vele por la uniformidad de los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo. Por tanto, al apreciar la vulneración de principios del procedimiento administrativo, según fue invocado por la impugnante, el Tribunal se encuentra en la obligación de revisar el cumplimiento de esta normativa adjetiva en materia sociolaboral.

sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.”

¹⁵ TUO de la LPAG, “Artículo 213.- Nulidad de oficio

213.1 En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.

213.2 La nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad es declarada por resolución del mismo funcionario.

(...)”



Cabe resaltar que la normativa adjetiva es aquella que garantiza a los administrados constituirse como sujeto del procedimiento administrativo dentro de la relación jurídico procedimental establecida en el marco del Sistema de Inspección del Trabajo.

- 6.18.** Como consecuencia de la revisión efectuada, se ha identificado el supuesto de nulidad en la notificación de la imputación de cargos, por no haber sido notificado el MINJUS. En consecuencia, corresponde retrotraer lo actuado hasta la fecha en la cual se produce la notificación, que ocasionó la nulidad invocada, siendo nulas las actuaciones posteriores incluidos el Informe Final, la Resolución de Sub Intendencia N° 413-2021-SUNAFIL/IRE-PIURA/SIRE y la Resolución de Intendencia N°129-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, de conformidad con el numeral 1 del artículo 13 del TUO de la LPAG¹⁶. Consecuentemente, debe reponerse el procedimiento al estado en que se encontraba antes de producirse la causal de nulidad, dejando a salvo el valor probatorio de la documentación que no incide en la nulidad advertida, debiendo actuar las autoridades de la etapa sancionadora conforme a ley. No teniendo objeto pronunciarse sobre los otros alegatos planteados en el presente recurso de revisión por las consideraciones expuestas.
- 6.19.** Por consiguiente, se deja a salvo el derecho de cualquiera de las partes para que lo haga valer en la vía legal que corresponda, debido a que el presente pronunciamiento incide en la tramitación del procedimiento, y no sobre el fondo del asunto.
- 6.20.** Finalmente, corresponde remitir los actuados al superior jerárquico del acto declarado nulo, a fin de que, de estimarlo conveniente, disponga hacer efectiva la responsabilidad del emisor, de acuerdo con las pautas establecidas en el TUO de la LPAG.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

PRIMERO. – Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por UNIDAD EJECUTORA PROGRAMA NACIONAL DE CENTROS JUVENILES-PRONACEJ, y, en consecuencia, **NULO** todo lo actuado a partir de la notificación de la Imputación de Cargos N° 628-2020-SUNAFIL/IRE-PIU/SIAI-IC, de fecha 26 de noviembre de 2020, emitida por la Autoridad Instructora de la Intendencia Regional de Piura, dentro del procedimiento sancionador recaído en el expediente sancionador N° 254-2020-SUNAFIL/IRE-PIU, ordenándose **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

¹⁶ TUO de la LPAG, “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. (...)”



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 297-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

SEGUNDO. - Devolver todos los actuados a la Intendencia Regional de Piura, para que proceda de acuerdo con sus atribuciones y conforme a lo señalado en el fundamento 6.20 de la presente resolución.

TERCERO. - Notificar la presente resolución a UNIDAD EJECUTORA PROGRAMA NACIONAL DE CENTROS JUVENILES-PRONACEJ y a la Intendencia Regional de Piura, para sus efectos y fines pertinentes.

CUARTO. - Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Piura.

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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Presidenta

LUZ IMELDA PACHECO ZERGA

Vocal Titular

JESSICA PIZARRO DELGADO

Vocal Alterna

Vocal ponente: LUZ PACHECO