

BOLETÍN DGDNCR

Número 1 - 2024



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos



BICENTENARIO
PERÚ
2024

PRESENTACIÓN

Eduardo Melchor Arana Ysa
Ministro de Justicia y Derechos Humanos

Walther Javier Iberos Guevara
Viceministro de Justicia

Luigino Pilotto Carreño
Viceministro de Derechos Humanos y Acceso
a la Justicia

David Charles Napurí Guzmán
Secretaria General

Alex Raúl Amado Rivadeneyra
Director General de Desarrollo Normativo
y Calidad Regulatoria (e)

Liz Ninoska Cornejo Ortega
Directora de Desarrollo Jurídico y
Calidad Regulatoria(e)

Ana María Valencia Catunta
Directora de Sistematización Jurídica y
Difusión

Equipo de Redacción

Liz Ninoska Cornejo Ortega
Jacqueline Lamela Chanamé

Calle Scipión LLona 350 - Miraflores
Lima - Perú

Teléfono (51 - 1) 204-8020
Anexo 1272

<https://www.minjus.gob.pe/dgdncr/>
asesoriadgdncr@minjus.gob.pe

Al interior del Estado Peruano, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos cumple una labor fundamental para el desarrollo de la actividad económica y social del país, al garantizar que la actuación del poder público se lleve a cabo acorde a nuestro ordenamiento jurídico, velando por el respeto y la protección de los derechos de las personas. En esa medida, como parte del Poder Ejecutivo, vela porque su labor se enmarque dentro de los cauces que la Constitución y la ley exigen, además de orientar y asesorar jurídicamente a las entidades que forman parte de la Administración Pública, fortaleciendo así la institucionalidad democrática de nuestro país.

A través de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria, órgano de línea del Despacho Viceministerial de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, brinda asesoría jurídica a las entidades del Sector Público, elabora y emite opinión sobre proyectos normativos, dirige sobre opiniones jurídicas discordantes formuladas por las oficinas de asesoría jurídica de las entidades del Poder Ejecutivo y sistematiza y difunde la legislación nacional y la jurisprudencia vinculante con la finalidad de mantener la coherencia y el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico.

Para el cumplimiento de las funciones descritas, la Dirección General cuenta con dos unidades orgánicas: la Dirección de Desarrollo Jurídico y Calidad Regulatoria y la Dirección de Sistematización Jurídica y Difusión.

La Dirección de Desarrollo Jurídico y Calidad Regulatoria promueve la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional, a través de la emisión de informes sobre la aplicación, alcances e interpretación de normas legales de carácter general y que comprendan el análisis de constitucionalidad y legalidad, además de observar en su formulación los estándares de la calidad regulatoria y técnica legislativa.

Por su parte, la Dirección de Sistematización Jurídica y Difusión, además de publicar y difundir textos legales, tiene la importante tarea de organizar, implementar y actualizar el Sistema Peruano de Información Jurídica -SPIJ, como herramienta informática de uso frecuente por los operadores jurídicos, que compendia el conjunto de normas legales y la jurisprudencia vinculante.

A la luz de lo expuesto, nos complace en presentar el primer Boletín del año 2024, que busca difundir los principales criterios contenidos en las opiniones jurídicas emitidas por esta Dirección General en el primer trimestre del 2024, así como presentar las actividades realizadas e informar de los eventos organizados. Asimismo, se presenta un listado de las normas relevantes del Sector Justicia, correspondientes a los meses de enero a marzo de 2024.

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

I. ÍNDICE

I.	PRESENTACIÓN	1
II.	DIRECCIÓN DE DESARROLLO JURÍDICO Y CALIDAD REGULATORIA	3
	Opiniones jurídicas	
1.	Opinión Jurídica N° 001-2024-JUS/DGDNCR: Opinión jurídica sobre el uso de la notificación electrónica en los actos dictados en el procedimiento de ejecución coactiva, en el marco del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS	3
2.	Opinión Jurídica N° 004-2024-JUS/DGDNCR: Consulta jurídica respecto a la posibilidad de que la SUNAFIL lleve a cabo la actividad administrativa de fiscalización contra sí misma ante la denuncia de uno de sus servidores	7
3.	Opinión Jurídica N° 007-2024-JUS/DGDNCR: Consulta sobre los alcances de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, respecto a la interposición del Recurso de Reconsideración y el establecimiento de formas anticipadas de terminación en el Procedimiento Administrativo Sancionador.	13
4.	Opinión Jurídica N° 008-2024-JUS/DGDNCR: Consulta respecto a la interpretación del artículo 138 y 139 del TUO de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por DS 004-2019-JUS.	17
III.	DIRECCIÓN DE SISTEMATIZACIÓN JURÍDICA Y DIFUSIÓN	
1.	Información Sistematizada	23
2.	Normativa de acceso Libre	24
3.	Actualización de Normas Legales	25
4.	Jurisprudencia vinculante	27
5.	Ediciones oficiales	31
IV.	EVENTOS	
1.	Talleres de Técnica Legislativa	32
V.	NORMAS RELEVANTES DEL SECTOR JUSTICIA	33
VI.	DGDNCR ONLINE	33

II. DIRECCIÓN DE DESARROLLO JURÍDICO Y CALIDAD REGULATORIA

II.1 OPINIONES JURÍDICAS

⊕ Opinión Jurídica N° 001-2024-JUS/DGDNCR

Opinión jurídica sobre el uso de la notificación electrónica en los actos dictados en el procedimiento de ejecución coactiva, en el marco del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Consultante : **Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental**

Consulta : *¿Los actos emitidos en el marco del Procedimiento de Ejecución Coactiva pueden ser notificados a través del Sistema de Casillas Electrónicas, sin que ello transgreda o se oponga a las disposiciones del Literal b) del Artículo 12° del Reglamento de la Ley N° 26979, Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado mediante Decreto Supremo N° 069- 2003-EF?*

Contenido:

- En el presente caso la materia consultada por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, "OEFA") estuvo referida al uso de la notificación electrónica en los actos dictados por dicha entidad en el marco del procedimiento de ejecución coactiva, en atención al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, "TUO de la LPAG").
- De manera más concreta, el OEFA planteaba la duda acerca de si era posible que los actos emitidos en el marco del procedimiento de ejecución coactiva sean notificados a través del Sistema de Casillas Electrónicas sin que ello transgreda o se oponga al literal b) del artículo 12 del Reglamento de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva (aprobado por Decreto Supremo N° 069-2003-EF), que señala que, "[e]n ningún caso se tendrá por válida la notificación realizada de modo distinto a la notificación personal, por correo certificado y a la publicación subsidiaria."
- Para efectos de dilucidar la consulta planteada, es necesario señalar que la debida notificación de los actos administrativos constituye una garantía fundamental para la salvaguarda de los intereses de los administrados en la medida que propicia que el administrado tenga conocimiento sobre aquello que ha determinado la

administración pública y poder, si lo considera necesario, accionar los recursos normativamente previstos.

- Partiendo de esa premisa, se tiene que el artículo 20 del TUO de la LPAG establece la posibilidad de llevar a cabo el acto de notificación a través de la casilla electrónica, siempre que la entidad cuente con la tecnología para su implementación. Sobre este extremo, cabe indicar que la LPAG reconoce la posibilidad de la notificación vía casilla electrónica de los actos se introdujo a través del Decreto Legislativo N° 1452 publicado en el diario oficial El Peruano el 16 de setiembre de 2018. Al respecto, la LPAG señala que, mediante decreto supremo del sector, con opinión previa del MINJUSDH, se podrá aprobar la obligatoriedad de la notificación vía casilla electrónica.
- Así, en el caso del OEFA, se advierte que mediante Decreto Supremo N° 002-2020-MINAM publicado en el diario oficial El Peruano, el 20 de febrero de 2020, se aprobó la obligatoriedad de la notificación vía casilla electrónica de los actos administrativos y actuaciones administrativas emitidas por el OEFA. Además, dicho decreto supremo crea el Sistema de Casillas Electrónicas de dicha entidad.
- Luego, con fecha 4 de julio de 2020, se publicó en el diario oficial El Peruano la Resolución del Consejo Directivo N° 00010-2020-OEFA-CD mediante la cual se aprobó el Reglamento del Sistema de Casillas Electrónicas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, “Reglamento de Casillas Electrónicas de OEFA”).
- El numeral 4.1 del artículo 4 de dicho Reglamento establece que “[c]onforme a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 002-2020-MINAM, el uso de la casilla electrónica es obligatorio para la notificación de actos administrativos y actuaciones emitidas en el trámite de los procedimientos administrativos y la actividad administrativa del OEFA.” Por su parte, el literal d) de la Sexta Disposición Complementaria Final del mismo Reglamento establece, como una de las excepciones a la notificación por vía de la casilla electrónica, a la notificación que se da en el marco del procedimiento de ejecución coactiva regulado por la Ley N° 26979.
- Con relación a esta previsión normativa, es necesario incidir en que el literal b) del artículo 12 del Reglamento de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, como tal, excluye a la notificación vía casilla electrónica de las notificaciones válidas en el marco del procedimiento de ejecución coactiva. Según la norma precitada, únicamente son válidas la notificación personal, la notificación por correo electrónico y la publicación subsidiaria.
- No obstante ello, es importante remarcar que cuando se aprobó el Reglamento de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva mediante el Decreto Supremo N° 069-2003-EF del año 2003 aún no formaba parte de nuestro ordenamiento jurídico el Decreto Legislativo N° 1452 (del año 2018) que reguló en la LPAG lo concerniente a la notificación de los actos vía casilla electrónica.

- Sin perjuicio de esta cuestión relativa a la temporalidad de la norma, se debe incidir en que la regulación de los procedimientos se debe regir, en primer lugar, por lo que dispone la LPAG dado el carácter general de norma común que tiene y que, por su naturaleza, se le concibe como un estándar mínimo para la regulación de todos los demás procedimientos, incluyendo a los especiales. En otras palabras, ya existe una norma común (la LPAG) que establece la posibilidad de la notificación vía casilla electrónica.
- Asimismo, cabe advertir que la modalidad de la notificación de los actos por vía de la casilla electrónica tiene una serie de salvaguardas (a través de las excepciones a su uso) que permiten garantizar adecuadamente el derecho que le asiste a los administrados de ser notificados de los actos administrativos. En esa medida, el empleo de esta modalidad para la notificación no restringe ni limita los derechos de los administrados, pues su implementación se encuentra permeada por una serie de garantías mínimas que deben cumplir las entidades.

Conclusiones:

- La notificación de los actos y actuaciones administrativas por la vía de la casilla electrónica se rige por lo dispuesto en el artículo 20 del TUO de la LPAG; ello, dado el carácter de norma común que tiene dicha norma. Así, según esta disposición legal, las entidades deben contar con la disponibilidad tecnológica para emplear esta modalidad de notificación y tener el consentimiento expreso del administrado. Mediante decreto supremo corresponde aprobar la obligatoriedad de la notificación vía casilla electrónica.
- Entre lo que establece el Reglamento de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva y la LPAG, en materia de notificación de los actos vía casilla electrónica, existe una prelación jerárquica de la segunda respecto de la primera norma debido a la conexión material que existe entre ellas (en lo que atañe específicamente a la regulación de la notificación). Por lo tanto, en virtud del principio de jerarquía normativa que reconoce el artículo 51 de la Constitución Política del Perú, toda regulación infralegal sobre la notificación de los actos por la vía de la casilla electrónica debe enmarcarse dentro de lo que establece la LPAG.
- Para efectos de salvaguardar los derechos de los administrados, las entidades deben tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 20 del TUO de la LPAG, en la Ley N° 31736 y, de manera específica, lo que establece el artículo 8 de dicha norma.

Comentarios:

Tomando en consideración que el artículo II del Título Preliminar del TUO de la LPAG establece que dicha norma tiene carácter de norma común para las actuaciones de la función administrativa del Estado y que las normas especiales que crean o regulan los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menores favorables a los administrados, es válido afirmar que sí resulta plenamente posible la notificación vía casilla electrónica de los actos expedidos en el marco del procedimiento de ejecución coactiva que lleva a cabo el OEFA, dentro del marco habilitante de la normativa vigente.

En ese sentido, considerando que el acto de notificación constituye una etapa fundamental para garantizar los intereses y derechos de los administrados, el empleo de dicha modalidad de notificación debe estar rodeado de las salvaguardas que la normativa vigente dispone para evitar, precisamente, que su uso redunde en una afectación de los administrados.

Elard Ricardo Bolaños Salazar
Especialista de Calidad Regulatoria
Dirección de Desarrollo Jurídico y Calidad Regulatoria

 **Opinión Jurídica N° 004-2024 -JUS/DGDNCR**

Consulta jurídica respecto a la posibilidad de que la SUNAFIL lleve a cabo la actividad administrativa de fiscalización contra sí misma ante la denuncia de uno de sus servidores.

- Consultante** : **Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.**
- Consultas** : **De acuerdo al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y normativa conexas ¿Puede la SUNAFIL, como autoridad central y ente rector del sistema de inspección del trabajo, fiscalizar a la SUNAFIL, como empleador y/o sujeto inspeccionado, respecto a sus trabajadores del régimen laboral de la actividad privada, aprobado por el Decreto Legislativo N° 728?**
De existir restricciones en el ejercicio de la competencia de la SUNAFIL para fiscalizarse a sí misma, ¿es posible remitir la denuncia laboral a SERVIR?
De acuerdo al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y normativa conexas ¿Puede la SUNAFIL, en su rol de autoridad central y ente rector del sistema de inspección del trabajo, iniciar un procedimiento sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo a la SUNAFIL, en su rol de empleador/sujeto inspeccionado, respecto a sus trabajadores del régimen laboral de la actividad privada, aprobado por el Decreto Legislativo N° 728?
En el supuesto que la SUNAFIL como autoridad central y ente rector del sistema funcional de inspección del trabajo, pueda iniciar un procedimiento sancionador contra la SUNAFIL en su rol de empleador/sujeto inspeccionado, cómo podría asegurarse la implementación de un procedimiento imparcial, si se toma en cuenta que las propias autoridades de la SUNAFIL serían las competentes para instruir y resolver el PAS o, en todo caso, cómo se solucionaría en forma efectiva las abstenciones que pudieran formularse en dicho procedimiento?
- Contenido** :
- Con la finalidad de garantizar la imparcialidad y el debido procedimiento en el ejercicio de las potestades administrativas, el TUO de la LPAG ha previsto un régimen de abstenciones. Este mecanismo permite que los funcionarios que tengan facultad resolutoria o cuyas opiniones sobre el fondo del procedimiento puedan influir en el sentido del acto administrativo que se emita, no participen en el procedimiento en cuestión. Este régimen consiste en causales de abstención y el

procedimiento para hacerla efectiva. Se encuentra regulada entre los artículos 99 a 105 del TUO de la LPAG.

- De esta forma, el régimen de abstenciones del TUO de la LPAG busca evitar que determinadas situaciones particulares del funcionario competente (contempladas como causales de abstención) afecten su imparcialidad y el ejercicio de sus funciones, así como la toma de decisiones, se base en razones o motivos distintos al interés general que se le exige cumplir. De concretarse ello, la actuación administrativa estaría gravemente viciada; aunque esta consecuencia no opera automáticamente. En tal medida, este mecanismo de imparcialidad subjetiva, evalúa la relación existente entre el funcionario y el objeto de la actividad administrativa.
- **Es relevante advertir que el TUO de la LPAG no asume que, en abstracto, la sola incursión en una causal de abstención afecte la causa de la actuación administrativa, sino que ello requiere ser acreditado.** Por tal motivo, el numeral 102.1 del artículo 102 del TUO de la LPAG señala que “la participación de la autoridad en el que concurra cualquiera de las causales de abstención, no implica necesariamente la invalidez de los actos administrativos en que haya intervenido, salvo en el caso en que resulte evidente la imparcialidad o arbitrariedad manifiesta o que hubiera ocasionado indefensión al administrado”. Como se aprecia, el impacto en la validez de la actuación administrativa de la configuración de una causal de abstención se verifica en el caso en concreto.
- Como una manifestación del *ius puniendi* estatal, la Administración Pública, previa habilitación legal, puede imponer sanciones a los administrados frente a la comisión de las infracciones previstas por el ordenamiento jurídico, con el propósito de proteger a la sociedad. En este sentido, como menciona Rebollo, para identificar una sanción administrativa basta con remitirse a **“aquel castigo impuesto por la Administración o como el castigo previsto por el ordenamiento para ser previsto por la Administración”**, a decir del citado autor, son los elementos esenciales de su definición. Esta premisa es concordante con el ordenamiento jurídico administrativo puesto que, de acuerdo con el artículo 5 del TUO de la LPAG, el objeto o contenido del acto administrativo es aquello que decide, declara o certifica la autoridad. En tal virtud, **las sanciones administrativas son, pues, actos administrativos con un contenido aflictivo.**
- En materia sancionadora, la legalidad de su imposición se construye desde su tipificación, imposición y posterior ejecución. Estas exigencias hallan fundamento en que las conductas pasibles de sanción administrativa (o penal) responden a una lógica de lesividad y subsidiariedad, es decir, constituir afectaciones graves a la legalidad. Por tal motivo, se hace necesario que la tipificación y la determinación de la responsabilidad por la comisión de infracciones se revista de una serie de garantías que se han concretado, principalmente, mediante los principios del *ius puniendi* previstos en el TUO de la LPAG y los que resulten aplicables del régimen penal.

Consulta 1: De acuerdo al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y normativa conexas ¿Puede la SUNAFIL, como autoridad central y ente rector del sistema de inspección del trabajo, fiscalizar a la

SUNAFIL, como empleador y/o sujeto inspeccionado, respecto a sus trabajadores del régimen laboral de la actividad privada, aprobado por el Decreto Legislativo N° 728?

- Como se ha mencionado anteriormente, la atribución de competencias administrativas determina que estas sean de ejercicio obligatorio. Así, según el numeral 74.2 del artículo 74 del TUO de la LPAG, solo por ley o mediante mandato judicial expreso, en un caso concreto, puede ser exigible a una autoridad no ejercer alguna atribución administrativa de su competencia.
- De esta forma, no existe mandato legal que impida a una entidad pública el ejercer su potestad de fiscalización respecto de sí misma. Naturalmente, ello implica que la entidad en cuestión cumpla con los deberes que corresponden a cualquier autoridad fiscalizadora, lo cual incluye la neutralidad e imparcialidad en su actuación. Para ello, las entidades pueden adoptar los mecanismos de garantía de imparcialidad que prevé el TUO de la LPAG.

Consulta 2: De existir restricciones en el ejercicio de la competencia de la SUNAFIL para fiscalizarse a sí misma, ¿es posible remitir la denuncia laboral a SERVIR?

- En virtud de lo expuesto previamente, no corresponde a esta Dirección General emitir opinión respecto de esta consulta, toda vez que involucra las competencias de Servir, entidad rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

Consulta 3: De acuerdo al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y normativa conexas ¿Puede la SUNAFIL, en su rol de autoridad central y ente rector del sistema de inspección del trabajo, iniciar un procedimiento sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo a la SUNAFIL, en su rol de empleador/sujeto inspeccionado, respecto a sus trabajadores del régimen laboral de la actividad privada, aprobado por el Decreto Legislativo N° 728?

- A decir de la Oficina de Asesoría Jurídica de Sunafil, no existe una disposición normativa que regule el supuesto en que una entidad pública inicie un procedimiento sancionador respecto de sí misma. Sin embargo, es pertinente mencionar que las potestades públicas se ejercen en función de su vinculación positiva hacia la legalidad; es decir, la Administración Pública se encuentra habilitada y obligada a hacer aquello que la norma señala.
- Lo que existe, en consecuencia, es una competencia atribuida para ejercer la potestad sancionadora en caso se verifique la comisión de una conducta infractora bajo el ámbito de Sunafil. La situación particular en la que el destinatario de la potestad sancionadora sea la propia entidad es una cuestión contingente, que no limita *per se* está atribución.
- **El hecho de que una entidad sea destinataria de su propia competencia sectorial no es una situación imposible en el ordenamiento jurídico peruano.** De hecho, se puede citar como ejemplo el expediente N° 000084-2018/CEB, donde se tramitó una denuncia por barreras burocráticas contra el Indecopi, entidad que resuelve estos casos. Así también, en materia de bienes culturales, los museos públicos

administrados por el Ministerio de Cultura deben cumplir con la normativa que este haya aprobado para su inscripción en el Registro Nacional de Museos y la concerniente al Sistema Nacional de Museos. Por otro lado, el Ministerio de Cultura también se somete al régimen de administración, supervisión y sanción previsto en la Ley N° 28296, Ley general del patrimonio cultural de la Nación, respecto de los bienes culturales que administra. Como se aprecia, la obligatoriedad del ejercicio de las competencias impone un deber de actuación cuando corresponda.

- En tal contexto, esta Dirección General no coincide con el criterio de la Oficina de Asesoría Jurídica de Sunafil al señalar que, en estos casos, el régimen de abstenciones devendría en ineficaz para garantizar la imparcialidad. Sobre este respecto, se debe advertir que, en materia sancionadora, la imparcialidad se encuentra objetiva y legalmente garantizada con la separación orgánica entre la autoridad instructora y resolutoria que prevé el TUO de la LPAG.
- Finalmente, cabe mencionar que el numeral 72.2 del artículo 72 del TUO de la LPAG señala que toda entidad es competente para realizar las tareas materiales internas necesarias para el eficiente cumplimiento de su misión y objetivos, así como para la distribución de las atribuciones que se encuentren comprendidas dentro de su competencia.

Consulta 4: En el supuesto que la SUNAFIL como autoridad central y ente rector del sistema funcional de inspección del trabajo, pueda iniciar un procedimiento sancionador contra la SUNAFIL en su rol de empleador/sujeto inspeccionado, cómo podría asegurarse la implementación de un procedimiento imparcial, si se toma en cuenta que las propias autoridades de la SUNAFIL serían las competentes para instruir y resolver el PAS o, en todo caso, cómo se solucionaría en forma efectiva las abstenciones que pudieran formularse en dicho procedimiento?

- Es menester señalar, en cuanto a esta cuestión, que esta Dirección General no es competente para pronunciarse respecto de la tramitación de procedimientos administrativos por parte de otras entidades. Sin perjuicio de ello, en línea con lo desarrollado para la consulta 3, el numeral 72.2 del artículo 72 del TUO de la LPAG señala que toda entidad es competente para realizar las tareas materiales internas necesarias para el eficiente cumplimiento de su misión y objetivos, así como para la distribución de las atribuciones que se encuentren comprendidas dentro de su competencia.

Conclusiones:

- La atribución de competencias administrativas determina que estas sean de ejercicio obligatorio. Así, según el numeral 74.2 del artículo 74 del TUO de la LPAG, solo por ley o mediante mandato judicial expreso, en un caso concreto, puede ser exigible a una autoridad no ejercer alguna atribución administrativa de su competencia.
- No existe mandato legal que impida a una entidad pública el ejercer su potestad de fiscalización respecto de sí misma. Naturalmente, ello implica que la entidad en cuestión cumpla con los deberes que corresponden a cualquier autoridad

fiscalizadora, lo cual incluye la neutralidad e imparcialidad en su actuación. Para ello, las entidades pueden adoptar los mecanismos de garantía de imparcialidad que prevé el TUO de la LPAG.

- Las potestades públicas se ejercen en función de su vinculación positiva hacia la legalidad; es decir, la Administración pública se encuentra habilitada y obligada a hacer aquello que la norma señala. Por este motivo, lo que existe es una competencia atribuida para ejercer la potestad sancionadora en caso se verifique la comisión de una conducta infractora bajo el ámbito de Sunafil. La situación particular de que el destinatario de la potestad sancionadora sea la propia entidad es una cuestión contingente que no limita *per se* esta atribución.
- Esta Dirección General no coincide con el criterio de la Oficina de Asesoría Jurídica de Sunafil cuando señala que, en los casos donde la entidad sancionadora es destinatario de su propia potestad sancionadora, el régimen de abstenciones devendría en ineficaz para garantizar la imparcialidad. Sobre este extremo, se debe advertir que, en materia sancionadora, la imparcialidad se encuentra objetiva y legalmente garantizada con la separación orgánica entre la autoridad instructora y resolutoria que prevé el TUO de la LPAG.
- Por su parte, en cuanto a la imparcialidad subjetiva, que se corresponde con el régimen de abstenciones, no debe perderse de vista que el TUO de la LPAG no asume que, en abstracto, la sola incursión en una causal de abstención afecte la causa de la actuación administrativa, sino que ello requiere ser acreditado en el caso en concreto. De esta manera, la entidad sancionadora deberá adoptar las medidas pertinentes para garantizar la imparcialidad en el procedimiento en concreto.
- El numeral 72.2 del artículo 72 del TUO de la LPAG señala que toda entidad es competente para realizar las tareas materiales internas necesarias para el eficiente cumplimiento de su misión y objetivos, así como para la distribución de las atribuciones que se encuentren comprendidas dentro de su competencia
- Finalmente, no corresponde que esta Dirección General se pronuncie respecto de la consulta 2, toda vez que involucra las competencias de Servir, entidad rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

Comentarios:

En relación a la consulta, en principio señalar conforme el principio de legalidad previsto en el TUO de la LPAG, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, 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.

El principio de legalidad está ligado al principio de competencia; y es en virtud de este principio que las entidades del Estado se encuentran vinculadas positivamente al ordenamiento jurídico, es decir, sus actuaciones tienen como base exclusiva la norma que les atribuye competencia. A nivel legal, esta premisa se encuentra recogida en el numeral 72.1 del artículo 72 del TUO de la LPAG, según el cual “La competencia de las

entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.”

En segundo lugar, señalar que no existe mandato legal que impida a una entidad pública el ejercer su potestad de fiscalización respecto de sí misma. Siendo que, ello implica que la entidad tiene que cumplir con los deberes que corresponden a cualquier autoridad fiscalizadora, lo cual incluye la neutralidad e imparcialidad en su actuación. Para ello, las entidades pueden adoptar los mecanismos de garantía de imparcialidad que prevé el TUO de la LPAG.

Asimismo, al tratarse la fiscalización de una potestad pública, su ejercicio se debe orientar hacia a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y sujetarse al ordenamiento jurídico vigente, como lo establece el artículo III del Título Preliminar del TUO de la LPAG. Es así que, la finalidad preventiva/correctiva de la fiscalización requiere ejercerse de manera adecuada a fin de coadyuvar al cumplimiento de la protección del interés público.

Por otro lado, en materia sancionadora la legalidad de su imposición se construye desde su tipificación, imposición y posterior ejecución. Estas exigencias encuentran sustento en que las conductas pasibles de sanción administrativa (o penal) responden a una lógica de lesividad y subsidiariedad, es decir, constituyen afectaciones graves a la legalidad. Debido a ello, la tipificación y la determinación de la responsabilidad por la comisión de infracciones se reviste de una serie de garantías que se han concretado, principalmente, mediante los principios del *ius puniendi* previstos en el TUO de la LPAG y los que resulten aplicables del régimen penal.

Siendo que, en materia sancionadora la imparcialidad se encuentra objetiva y legalmente garantizada con la separación orgánica entre la autoridad instructora y resolutoria que establece el TUO de la LPAG. Por lo que, con el objeto de que la separación entre autoridades cumpla con su finalidad, la fase de instrucción y resolución debe reflejarse en la atribución de dichas fases a unidades orgánicas distintas al interior de la entidad pública.

Andrea Ofracio Serna
Experta Legal
Dirección de Desarrollo Jurídico y Calidad Regulatoria

 **Opinión Jurídica N° 007-2024-JUS/DGDNCR**

Consulta sobre los alcances de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, respecto a la interposición del Recurso de Reconsideración y el establecimiento de formas anticipadas de terminación en el Procedimiento Administrativo Sancionador.

Consultante : **Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL**

Consulta : **¿Es viable prescindir del recurso de reconsideración en el procedimiento administrativo sancionador, en la medida que los administrados cuentan siempre con el recurso de apelación para poder cuestionar el acto administrativo que consideran contrario a sus derechos o intereses legítimos, presentando los argumentos y medios de prueba que estime pertinente?**

¿Es viable permitir que la autoridad administrativa concluya el procedimiento administrativo sancionador en los casos que el infractor haya adoptado medidas que se traduzcan en un beneficio efectivo del interés público que se habría visto vulnerado con su conducta infractora, regulando tal posibilidad mediante norma reglamentaria?

Contenido :

- **Con respecto a si dentro del procedimiento administrativo sancionador ante OSIPTEL puede prescindirse, vía reglamentaria, del recurso de reconsideración;** cabe advertir, en primer lugar, que el máximo intérprete de la Constitución, el Tribunal Constitucional, ha afirmado que “las garantías a que se refiere el artículo 139° de la Constitución... en conjunto forman lo que se conoce como ‘El Debido Proceso’”, y que “poseen un radio de aplicación, que est[á] por encima del funcionamiento y actuación del órgano estrictamente judicial, pues de otro modo ninguna entidad o corporación privada y ni siquiera **la propia administración, cuando conoce del llamado procedimiento administrativo,** tendría porque respetar los derechos del justiciable, lo que sería absurdo e inconstitucional”¹. (Negritas agregadas)
- Es decir, los principios y derechos que la Constitución recoge y reconoce en su artículo 139, son predicables, no sólo dentro del ámbito judicial, sino también en sede administrativa.

¹ Tribunal Constitucional, Pleno Jurisdiccional. Expediente N° 461-1996-AA/TC. Lima, Sentencia del 1 de setiembre de 1997, Fundamento 8.

- Ahora, uno de los antedichos derechos es el de “pluralidad de la instancia” y el Tribunal Constitucional ha expresado sobre él que, “[e]l derecho a los recursos forma parte... del contenido esencial del **derecho a la pluralidad de instancias**, no sólo a título de una garantía institucional que posibilita su ejercicio, sino también como un elemento necesario e impostergable del contenido del debido proceso, en la medida en que promueve **la revisión, por un superior jerárquico, de los errores de quienes se encuentran autorizados, en nombre del pueblo soberano, a administrar justicia**”². (Negritas agregadas)
- Sin embargo, se ha expresado líneas arriba que el derecho a **la pluralidad de instancias debe “en principio” garantizarse en sede administrativa**, porque el Tribunal Constitucional ha afirmado que, dicho derecho **“no es un contenido esencial del derecho al ‘debido proceso administrativo’ –pues no toda resolución es susceptible de ser impugnada en dicha sede–; pero sí lo es del derecho al debido proceso ‘judicial’,** pues la garantía que ofrece el Estado constitucional de derecho es que las reclamaciones de los particulares contra los actos expedidos por los órganos públicos, sean resueltas por un juez independiente, imparcial y competente, sede ésta en la que, además, se debe posibilitar que lo resuelto en un primer momento pueda ser ulteriormente revisado, cuando menos, por un órgano judicial superior”³. (Negritas agregadas)
- Es decir, **si bien el derecho a la pluralidad de instancias puede garantizarse de forma absoluta dentro del ámbito judicial**, porque en éste debe haber siempre un órgano por encima del que emitió la resolución; **no puede avalarse del mismo modo en sede administrativa**, pues en ésta no siempre habrá un órgano superior al que dio la decisión.
- *Prima facie* puede afirmarse entonces que, aunque el recurso de reconsideración no está previsto en la Constitución Política del Perú, ello no implica que tampoco tenga relevancia legal, pues en aquellos casos que, en sede administrativa, no haya un órgano superior que pueda revisar la decisión de otro, lo justo y lógico es que, al menos, la decisión del órgano pueda ser revisada por este mismo.
- En segundo lugar, debe considerarse que la LPAG, no sólo con respecto a las recursos (que constituyen un mecanismo de revisión de actos administrativos), establece que uno de ellos sea resuelto por el órgano superior (recurso de apelación) , y otro, por el mismo órgano que emitió el acto (recurso de reconsideración) ; sino que también, en relación con la nulidad de oficio (que es otro mecanismo de revisión de actos administrativos), preceptúa similarmente que ella pueda ser declarada por el órgano superior o por el mismo que emitió el acto.
- Puede afirmarse entonces que, la LPAG propende a que sean los mismos órganos que emitieron los actos viciados los que los corrijan, y esto se confirma cuando, sin diferenciar entre la revisión que puede efectuar el órgano superior y la que puede hacer el mismo órgano que emitió el acto, establece, dentro de sus principios rectores, que “[l]a autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios

² Constitución, artículo 139, numeral 6.

³ Tribunal Constitucional, Pleno Jurisdiccional. Expediente N° 010-2001-AI/TC. Lima, Sentencia del 26 de agosto de 2003, Fundamento 3, párrafo inicial.

actos, **salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente ley⁴**. (Negritas agregadas)

- Puede afirmarse entonces que, si la LPAG recoge el recurso de reconsideración, este recurso debe preverse en todos los procedimientos administrativos, incluso en aquellos procedimientos regulados por leyes especiales.
- En relación a si dentro del procedimiento administrativo sancionador ante OSIPTEL puede preverse, vía reglamentaria, de modos de terminación anticipada; debe considerarse que, la LPAG regula el procedimiento administrativo sancionador de modo tal que, luego de una serie de etapas, puede concluir con la imposición de una sanción o el archivamiento de la causa.
- Dentro de este contexto, el procedimiento administrativo sancionador sería mejor para los administrados si se previeran modos en los que, reconociendo éstos su responsabilidad, aquél concluyera anticipadamente; o, por ejemplo, regulará mayores atenuantes de responsabilidad por infracciones.
- Sin embargo, como ya se explicó líneas arriba, el numeral 2 del mismo artículo II del Título Preliminar de la LPAG establece que las normas que regulan los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la LPAG, por tanto, cualquier condición más beneficiosa al administrado o al interés público que suponga mayores garantías que el estándar mínimo y preceptos que dispone la LPAG, tiene que establecerse a través de una ley.
- Puede concluirse entonces que, cualquier modo de terminación anticipada del procedimiento administrativo sancionador ante OSIPTEL, debe preverse mediante ley y no vía reglamento.

Conclusiones:

- ¿Es viable prescindir del recurso de reconsideración en el procedimiento administrativo sancionador, en la medida que los administrados cuentan siempre con el recurso de apelación para poder cuestionar el acto administrativo que consideran contrario a sus derechos o intereses legítimos, presentando los argumentos y medios de prueba que estime pertinente? El recurso de reconsideración se encuentra expresamente regulado en la LPAG como un mecanismo mediante el cual los propios órganos administrativos que emitieron un acto viciado lo puedan corregir. En ese sentido, teniendo en cuenta que el numeral 1 del artículo II del Título Preliminar del TUE de la LPAG establece que dicha norma es de carácter común y que su regulación alcanza a todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, no resulta posible anular el recurso de reconsideración en un procedimiento especial y mucho menos a través de una norma infralegal.

⁴ TUE de la LPAG, Título Preliminar, artículo IV, numeral 1.8

- ¿Es viable permitir que la autoridad administrativa concluya el procedimiento administrativo sancionador en los casos que el infractor haya adoptado medidas que se traduzcan en un beneficio efectivo del interés público que se habría visto vulnerado con su conducta infractora, regulando tal posibilidad mediante norma reglamentaria? Cualquier condición más favorable al administrado y al interés público, que suponga mayores garantías que el estándar mínimo de la LPAG, como es el caso de cualquier modo de terminación anticipada que se pretenda regular dentro del procedimiento administrativo sancionador ante OSIPTEL debe establecerse mediante ley y no vía reglamento.

Comentarios:

Sobre si es posible prescindir vía reglamentaria del recurso de reconsideración en algún procedimiento administrativo sancionador debe considerarse tres premisas.

En primer lugar, que el recurso de reconsideración no tiene relevancia constitucional porque lo que la Constitución Política del Perú exige, no es que toda decisión judicial o administrativa sea revisada por el mismo órgano que la emitió, sino por uno superior; pero ello no implica que tampoco tenga importancia legal, pues en aquellos casos en los que no exista órgano administrativo superior, lo justo y lógico es que la decisión sea revisada por el mismo órgano que la emitió.

En segundo lugar, que el recurso de reconsideración constituye, junto con la nulidad de oficio declarada por el mismo órgano administrativo que emitió la decisión o el acto, prueba de que la Ley del Procedimiento Administrativo General propende a que sean los mismos órganos que emitieron los actos viciados los que los corrijan.

Y en tercer lugar, que si el recurso de reconsideración está previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo General, y si ésta constituye la norma común a todos los procedimientos administrativos incluyendo los regulados por leyes especiales; entonces debe estar previsto en todos los procedimientos administrativos incluyendo los regulados por leyes especiales. En consecuencia, con base en esas premisas, se concluye que no puede prescindirse del recurso de reconsideración en procedimiento administrativo alguno ni siquiera en uno regulado por ley especial, menos aún vía reglamentaria.

Y sobre si es posible implementar vía reglamentaria modos de terminación anticipada en un procedimiento administrativo sancionador cabe advertir que, aunque la Ley del Procedimiento Administrativo General constituye la norma común a todos los procedimientos administrativos incluyendo los regulados por leyes especiales, aquélla no es aplicable si éstas contienen condiciones más favorables a los administrados. En consecuencia, siendo los modos de terminación anticipada condiciones más favorables, estos sí podrían implementarse en un procedimiento administrativo sancionador, pero no a través de reglamento sino mediante ley.

Emiliano Amaru Zapata Facundo

Experto Legal

Dirección General de Desarrollo Normativo y calidad Regulatoria

 **Opinión Jurídica N° 008-2024-JUS/DGDNCR**

Consulta respecto a la interpretación del artículo 138 y 139 del TUO de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por DS 004-2019-JUS.

- Consultante** : **Servicio de Administración Tributaria de Trujillo**
- Consulta** : **¿Es viable la autenticación de documentos que sean requeridos por servidores de la entidad para atender solicitudes de otras entidades o que se requieran para tramitar solicitudes de acceso a la información pública, atendiendo a lo establecido en el artículo 138 del TUO de la Ley N° 27444?**
- ¿Los fedatarios deben pertenecer a la unidad orgánica encargada del trámite documentario de la entidad o la que haga sus veces o podría pertenecer a otras dependencias?**
- Ante una solicitud de autenticación presentada por un servidor sobre un documento emitido por alguna de las autoridades de la entidad. ¿Se debe proceder conforme al artículo 139° del TUO de la Ley N° 27444, y solo en caso de imposibilidad demostrada de dicha autoridad, será viable requerir su autenticación a un fedatario?"**

Contenido :

- El TUO de la LPAG establece como presupuesto para que un documento tenga la condición de “público”, el haber sido emitido válidamente por los órganos de las entidades. Entendiéndose por válidamente emitido el que i) haya sido otorgado, autorizado o suscrito por una autoridad pública; ii) que cumpla las formalidades legales previstas; y, c) que la autoridad lo haya otorgado en ejercicio de sus funciones.
- Entre estas premisas, un documento público será todo aquel documento que haya sido emitido por un funcionario público en virtud de las potestades que se le han encomendado. Dicho esto, en el caso de las Administraciones Públicas, serán documentos públicos aquellas declaraciones de estas organizaciones públicas que traigan como consecuencia la producción de efectos jurídicos en el ejercicio de una potestad administrativa y que, además, pueden declarar la voluntad, juicio, conocimiento o deseo de la administración.
- Cabe traer a colación lo señalado por el artículo 138 del TUO de la LPAG, el cual ha previsto el régimen de fedatarios que debe establecerse en las distintas Administraciones Públicas del Estado, cuya función principal es la de comprobar y autenticar, previo cotejo entre el original que exhibe el administrado y la copia

presentada, la fidelidad del contenido de esta última para su empleo en los procedimientos administrativos a cargos de la entidad.

- Adicionalmente, la norma administrativa ha previsto, en su artículo 139, la potestad administrativa para autenticar actos propios. Precizando que la facultad de autenticación atribuida a los fedatarios, no afecta la potestad administrativa de las autoridades para dar fe de la autenticidad de los documentos que ellos mismos hayan emitido. En este caso, lo que la ley hace es reconocer que cualquier autoridad administrativa, mediante su firma, puede certificar la autenticidad de sus propios actos que hayan emitido.
- Teniendo todo esto presente, es correcto señalar que, tanto el numeral 49.1.1 del párrafo 49.1 del artículo 49, el artículo 138 y 139 del TUO de la LPAG, han señalado supuestos y condiciones para autenticar las copias de los documentos públicos o privados. En ese sentido, el primer caso supone establecer la autenticidad de la copia de un documento –público o privado– a través de la Declaración Jurada del propio administrado. Por su parte, lo regulado en el artículo 138 y 139 del TUO de la LPAG supone que la autenticación de una copia este documento público o privado se realice, de acuerdo al artículo 138, a través de un fedatario de la Administración Pública o, de acuerdo al artículo 139, por la propia autoridad que emitió el acto.
- Respecto a la primera consulta del SATT, referida a:

¿Es viable la autenticación de documentos que sean requeridos por servidores de la entidad para atender solicitudes de otras entidades o que se requieran para tramitar solicitudes de acceso a la información pública, atendiendo a lo establecido en el artículo 138 del TUO de la Ley N° 27444?

- Se aprecia que esta consulta engloba dos supuestos: 1) **¿Es viable la autenticación de documentos que sean requeridos por servidores de la entidad para atender solicitudes de otras entidades?**
- De acuerdo a lo expuesto precedentemente se ha indicado que, entre otras las funciones de los fedatarios se enmarcan, a la autenticación de las copias de los documentos que los administrados deban presentar ante la entidad o la de certificar, a pedido de los administrados, firmas para las actuaciones administrativas internas de la entidad. Ello en razón a que, la ley establece expresamente en el numeral 2 del artículo 138 que la labor personalísima del fedatario de comprobar y autenticar la **fidelidad del contenido de la copia, se emplea en los procedimientos de la entidad.**

En lo que respecta al segundo supuesto de la primera consulta 2) “(...) **o que se requieran para tramitar solicitudes de acceso a la información pública**”. Este supuesto es distinto al anterior, y se trataría de “la autenticación de las copias de los documentos producidos por la entidad para ser entregados a otras entidades”. En consecuencia, será viable siempre que las solicitudes de acceso a la información pública, se enmarque en información creada o producida por la propia entidad, a la que le es solicitada.

- Con relación a la segunda consulta, el SATT ha preguntado lo siguiente:

“2) ¿Los fedatarios deben pertenecer a la unidad orgánica encargada del trámite documentario de la entidad o la que haga sus veces o podría pertenecer a otras dependencias?”

- El numeral 1 del artículo 138 del TUO de la LPAG señala que cada entidad designa a los fedatarios institucionales, los cuales serán adscritos a las unidades de recepción documental de la Administración y se designarán en número proporcional a sus necesidades de atención. Además, se resalta que dichos funcionarios brindarán dichos servicios gratuitamente y sin exclusión de sus labores ordinarias.

- De esta suerte, con relación a la consulta formulada por parte del SATT, conviene precisar que el TUO de la LPAG ha establecido que el fedatario está adscrito a la Unidades de Recepción Documental. No obstante, esta adscripción no supone que forme parte de la estructura orgánica de esa unidad, pero si se encuentra vinculado funcionalmente.

- En consecuencia, la adscripción a la que se refiere el numeral 1 del artículo 138 del TUO de la LPAG, no necesariamente lo hace como una relación de pertenencia del funcionario público a la unidad de recepción documental, sino que más bien, lo hace refiriéndose a un nexo jurídico de alineamiento a las funciones que desempeña dicha oficina.

- Finalmente, con relación a la última consulta, referida en los siguientes términos:

“3) Ante una solicitud de autenticación presentada por un servidor sobre un documento emitido por alguna de las autoridades de la entidad. ¿Se debe proceder conforme al artículo 139 del TUO de la Ley N° 27444, y solo en caso de imposibilidad demostrada de dicha autoridad, será viable requerir su autenticación a un fedatario?”

- El artículo 138 del TUO de la LPAG ha establecido el régimen de fedatarios de una entidad pública, la misma que de acuerdo a la facultad conferida por la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del TUO de la LPAG, podrá elaborar un reglamento interno que establezca los requisitos, atribuciones y demás normas relacionadas con el desempeño de las funciones de fedatario.

- Ahora bien, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 138 del TUO de la LPAG, el artículo 139 lo que ha hecho es reconocer la potestad administrativa de las propias autoridades para dar fe de la autenticidad de los documentos que ellos han emitido; en virtud a la potestad en su condición de funcionario público de certificar, mediante su firma, la autenticidad de los documentos expedidos por su área.

- En ese sentido, teniendo en cuenta que el TUO de la LPAG no establece un orden de prelación entre el régimen de fedatarios y la potestad administrativa de los funcionarios de autenticar sus actos propios, es decir que ambos supuestos no son

excluyentes entre sí, por lo que se podría optar por cualquiera de las dos formas de certificar la autenticidad de los documentos, ya sea a través de los fedatarios de una entidad pública y la otra, a través del propio emisor del documento público

Conclusiones :

- Con relación a la primera consulta: **¿Es viable la autenticación de documentos que sean requeridos por servidores de la entidad para atender solicitudes de otras entidades o que se requieran para tramitar solicitudes de acceso a la información pública, atendiendo a lo establecido en el artículo 138 del TUO de la Ley N° 27444?** La ley establece expresamente en el numeral 2 del artículo 138 que la labor personalísima del fedatario de comprobar y autenticar la fidelidad del contenido de la copia, se emplea en los procedimientos propios de la entidad; por lo que no es viable la autenticación de documentos que sean requeridos por servidores de la entidad para atender solicitudes de otras entidades. No obstante, al tratarse de solicitudes de acceso a la información pública, se trataría de autenticación de las copias de los documentos producidos por la entidad para ser entregados a otras entidades. Por lo que, en este caso será viable siempre que las solicitudes de acceso a la información pública, se enmarque en información creada o producida por la propia entidad, a la que le es solicitada.
- Con relación a la segunda consulta, si **¿Los fedatarios deben pertenecer a la unidad orgánica encargada del trámite documentario de la entidad o la que haga sus veces o podría pertenecer a otras dependencias?**". Al respecto, si bien el TUO de la LPAG establece que el fedatario está adscrito a la Unidades de Recepción Documental. No obstante, esta adscripción no supone una pertenencia a dicha unidad, es decir no necesariamente el fedatario forma parte de la estructura orgánica de la unidad de recepción documental, sino que está referido al nexo jurídico de alineamiento a las funciones que desempeña dicha oficina, en tanto se encuentra vinculado funcionalmente.
- Respecto a la tercera consulta, si **ante una solicitud de autenticación presentada por un servidor sobre un documento emitido por alguna de las autoridades de la entidad. ¿Se debe proceder conforme al artículo 139° del TUO de la Ley N° 27444, y solo en caso de imposibilidad demostrada de dicha autoridad, será viable requerir su autenticación a un fedatario?**". Sobre el particular, el TUO de la LPAG no establece un orden de prelación entre el régimen de fedatarios y la potestad administrativa de los funcionarios de autenticar sus actos propios, es decir ambos supuestos no son excluyentes entre sí, por lo que se podría optar por cualquiera de las dos formas de certificar la autenticidad de los documentos.

Comentarios :**Régimen de fedatarios en el TUO de la LPAG**

El artículo 138 del TUO de la LPAG, regula el régimen de fedatarios que debe establecerse en cada entidad de la administración pública, cuya labor personalísima consiste en comprobar y autenticar, previo cotejo entre el original que exhibe el

administrado y la copia presentada, la fidelidad del contenido de esta última **para su empleo en los procedimientos administrativos a cargo de la entidad.**

Por su parte, el numeral 1 del artículo 138 del TUO de la LPAG, señala que cada entidad designa fedatarios institucionales adscritos a sus unidades de recepción documental, en número proporcional a sus necesidades de atención. Ello debe concordarse con lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del TUO de la LPAG que señala que “cada entidad podrá elaborar un reglamento interno en el cual se establecerá los requisitos, atribuciones y demás normas relacionadas con el desempeño de las funciones de fedatario”.

Así también, el numeral 48.3 del artículo 48 del Decreto Supremo N° 029-2021-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1412, que aprueba la Ley de Gobierno Digital, y establece disposiciones sobre las condiciones, requisitos y uso de las tecnologías y medios electrónicos en el procedimiento administrativo; establece que “cada entidad elabora o actualiza una norma interna en la cual se establecen los requisitos, atribuciones y demás disposiciones relacionadas con el desempeño de las funciones del fedatario institucional en la autenticación de documentos escaneados en soporte digital, atendiendo lo establecido en el artículo 138 del TUO de la Ley N° 27444”.

De lo previsto en el artículo 138 del TUO de la LPAG, se puede determinar, como funciones de los fedatarios, los siguientes supuestos⁵:

- a) Autenticación de los documentos que los administrados deseen presentar ante la entidad;
- b) Autenticación de las copias de los documentos producidos por la entidad para ser entregados a otras entidades, o a sus destinatarios. Se entiende que en este caso el fedatario da fe de los documentos producidos por la entidad para ser proporcionados de oficio por ejemplo, notificaciones, o a pedido de parte, como es el caso de solicitudes de acceso a la información).
En este supuesto, el fedatario está prohibido de fedatear, certificar o autenticar (dichos términos tienen la misma significación) documentos particulares de los administrados para ser empleados ante otras entidades, ni tampoco fedatear copias de documentos públicos de otras entidades; pues, como se ha indicado, los documentos comprobados y autenticados por el fedatario, se emplean en los procedimientos administrativos a cargo de la entidad.
- c) Certificar, a pedido de los administrados, firmas para las actuaciones administrativas.

Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 138 del TUO de la LPAG, el artículo 139 lo que ha hecho es reconocer la potestad administrativa de las propias autoridades para dar fe de la autenticidad de los documentos que ellos han emitido; en virtud a la potestad en su condición de funcionario público de certificar, mediante su firma, la autenticidad de los documentos expedidos por su área.

⁵ **MORÓN URBINA**, Juan Carlos, “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Gaceta Jurídica, págs. 452 y 453.

En ese sentido, teniendo en cuenta que el TUO de la LPAG no establece un orden de prelación entre el régimen de fedatarios y la potestad administrativa de los funcionarios de autenticar sus actos propios, es decir que ambos supuestos no son excluyentes entre sí, por lo que se podría optar por cualquiera de las dos formas de certificar la autenticidad de los documentos, ya sea a través de los fedatarios de una entidad pública y la otra, a través del propio emisor del documento público.

Nilda Sullon Barreto
Experta Legal
Dirección de Desarrollo Jurídico y Calidad Regulatoria

Nota: Las opiniones jurídicas se encuentran disponibles en el Sistema Integrado de Informes Jurídicos, Legales y de Comisiones V1 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en: <https://sij.minjus.gob.pe/sij/public/solicitudPublico/solicitudAccesoPublicMain.xhtml>

III. DIRECCIÓN DE SISTEMATIZACIÓN JURÍDICA Y DIFUSIÓN (DSJD)

1. Información sistematizada (Al 21 de marzo de 2024)

Normas	Cantidad	Jurisprudencia	Cantidad
Normas de carácter general y particular	387,036	Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	274
Normas emitidas por las entidades encargadas de administrar justicia	59,408	Pleno Jurisdiccional	138
Normas de los gobiernos regionales	16,527	Jurisprudencia administrativa	2,868
Normas de los gobiernos locales	65,225	Sentencias en Casación	60,390
Decisiones de la Comunidad Andina	922	Procesos constitucionales del Poder Judicial	28,148
Total aprox.	529,118	Procesos constitucionales del Tribunal Constitucional	7,826
		Total aprox.	99,644

Como podemos apreciar, al 21 de marzo de 2024 en el SPIJ encontramos más de 600,000 documentos sistematizados, entre normas y jurisprudencia⁶.

2. ACCESO AL SPIJ

SPIJ en Web, accesible a través de la página web:

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/login>

ingresando mediante un usuario y una clave que son otorgados a los usuarios al momento de suscribirse al servicio SPIJ.

La información jurídica en el SPIJ Web, debidamente sistematizada y actualizada, puede ser consultada por el usuario en el día actual de la fecha de publicación del boletín de "Normas Legales" del diario oficial El Peruano.



⁶ Documentos sistematizados desde 1995

3. NORMATIVA DE ACCESO LIBRE

Actualmente, el SPIJ cuenta con más de 190,000 normas de acceso libre en su portal web; y mediante el enlace denominado “Normativa de Acceso Libre” se ha registrado durante el mes de enero hasta el 21 de marzo del presente año la siguiente cantidad de visitas:

SECCIÓN	TOTAL ACCESOS DIARIOS (Cantidad promedio por día)	TOTAL ACCESOS REGISTRADOS (Desde enero hasta el 21 de marzo de 2024)
Normativa de Acceso Libre	21,300	1,704,006

4. NUEVA VERSIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DEL SPIJ

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con el fin de que los profesionales del Derecho y la ciudadanía en general puedan acceder de manera más directa a la información legal vigente en la materia de su interés, ha desarrollado la Plataforma Tecnológica del SPIJ, la cual cuenta es íntegramente web y cuenta con mejores herramientas de búsqueda personalizadas que permiten un óptimo acceso a la información jurídica sistematizada y actualizada con carácter de Edición Oficial.

Los usuarios a nivel nacional con acceso a internet podrán acceder a la nueva versión a través del siguiente enlace: <https://spij.minjus.gob.pe/>



5. CONTACTOS DEL SPIJ

- Horario de atención: Lunes a viernes: 8:00 a.m. – 4:30 p.m.
 - Enlace web de la Nueva Versión de la Plataforma: <https://spij.minjus.gob.pe/>
- **Opción 1:** Capacitación sobre el uso del SPIJ.
capacitaciones.spij@minjus.gob.pe
- **Opción 2:** Soporte Técnico.
soporte.spij@minjus.gob.pe
- **Opción 3:** Suscripciones e informes.
informes.spij@minjus.gob.pe
- **Opción 4:** Consulta de normas legales y jurisprudencia.
consulta.spij@minjus.gob.pe

6. ACTUALIZACIÓN DE NORMAS LEGALES (Al 21 de marzo de 2024)

Durante el período del 01 de enero hasta el 21 de marzo de 2024, se han emitido dieciséis (16) Leyes, de interés e importancia para la ciudadanía. Las disposiciones normativas son:

MES: ENERO	NORMAS	Fecha de Publicación
Ley N° 31972	Ley que fortalece la vigilancia, prevención y control de las infecciones asociadas a la atención de la salud (IAAS) como componente de la política nacional de salud pública	10-01-2024
Ley N° 31975	Ley que modifica la Ley 29885, Ley que declara de interés nacional la creación del Programa de Tamizaje Neonatal Universal	11-01-2024
Ley N° 31973	Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal	11-01-2024
Ley N° 31974	Ley que autoriza excepcionalmente a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) para disponer de bienes y mercancías	11-01-2024

Ley N° 31977	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional diversos proyectos y obras de infraestructura para el desarrollo descentralizado del país	16-01-2024
Ley N° 31978	Ley que modifica la Ley 28036, Ley de Promoción y Desarrollo del Deporte, a fin de permitir a los deportistas calificados, calificados de alto nivel y para deportistas acceder a becas para estudios de posgrado, a efectos de complementar su formación académica y profesional	16-01-2024
Ley N° 31979	Ley que promueve el empleo temporal en los programas laborales del Estado en favor de los jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que se encuentren en situación de vulnerabilidad a fin de mejorar su calidad de vida	16-01-2024
Ley N° 31976	Ley que declara de interés nacional la producción, industrialización, comercialización y exportación de cultivos y frutales andinos	16-01-2024
Ley N° 31980	Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible	17-01-2024
Ley N° 31981	Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, sobre elecciones primarias	18-01-2024
Ley N° 31982	Ley que modifica el Código Penal, Decreto Legislativo 635, y el Decreto Legislativo 1393, Decreto Legislativo que regula la interdicción en las actividades ilegales en pesca, a fin de incorporar y regular el delito de construcción o modificación ilegal de embarcación pesquera	24-01-2024

MES: FEBRERO	NORMAS	Fecha de Publicación
Ley N° 31983	Ley que modifica la Ley 31888, Ley que establece el Régimen de Reprogramación de Pago de Aportes Previsionales a los Fondos de Pensiones del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones Adeudados por Entidades Públicas (REPRO AFP III), a fin de ampliar el plazo de acogimiento al REPRO AFP III	27-02-2024

MES: MARZO	NORMAS	Fecha de Publicación
Ley N° 31986	Ley que modifica la Ley 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú, a fin de promover la protección de los nombres personales en lengua indígena u originaria	12-03-2024
Ley N° 31987	Ley que modifica la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, a fin de fortalecer la meritocracia en el acceso al cargo de directivo de las instituciones educativas	20-03-2024
Ley N° 31989	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1607 - Decreto Legislativo que modifica la Ley 30077, Ley contra el crimen organizado- para derogar su disposición complementaria final primera	20-03-2024
Ley N° 31990	Ley que modifica los artículos 473, 476-A y 481-A del Nuevo Código Procesal Penal, a fin de fortalecer el proceso especial por colaboración eficaz	21-03-2024

7. JURISPRUDENCIA VINCULANTE

(Al 21 de marzo de 2024)

Las sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante son de observancia obligatoria, por lo que es importante conocer las decisiones emitidas por los órganos jurisdiccionales y administrativos.

Durante los meses de enero, febrero y marzo de 2024, se han emitido diecisiete (17) resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal, el Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Registral, el Tribunal de Solución de Controversias, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, el Tribunal de Fiscalización Laboral, las cuales se detallan a continuación:

RESOLUCIONES, EXPEDIENTES Y SENTENCIAS EN CASACIÓN		
TIPO	SUMILLA	Fecha de Publicación
Resolución del Tribunal Fiscal N° 10387-5-2023	En el presente caso, se declara que la presente resolución constituye precedente de observancia obligatoria mediante el cual se indica que para establecer el valor de mercado de las remuneraciones aplicando los acápites 1.1 a 1.4 del numeral 1 del inciso b) del artículo 19-a del Reglamento de la Ley del Impuesto a la Renta, no se requiere la existencia de más de un trabajador que realice funciones similares o que se encuentre ubicado dentro del grado, categoría o nivel jerárquico, dentro de la estructura organizacional de la empresa.	04-01-2024

Resolución del Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal N° 0022-2023/SBN-ORPE	En el presente caso, se aprueba como precedente vinculante lo dispuesto en el trigésimo cuarto considerando de la presente resolución: "Precise que las entidades del "SNBE" al momento de aplicar el artículo 255 del "Reglamento", además de remitir el expediente con todos los actuados, podrán ejercer su derecho de contradicción respecto de los argumentos que sustentan la oposición presentada por la entidad oponente, para lo cual deberán cumplir los requisitos del artículo 124 del TUO de la Ley 27444."	06-01-2024
Sentencia en Casación N° 17824-2023-LIMA	Se declara reglas con carácter de precedente vinculante de obligatorio cumplimiento sobre el procedimiento de fiscalización parcial o definitiva referido a los precios de transferencia.	10-01-2024
Sentencia en Casación N° 79-2023-LIMA	Se declara precedente vinculante sobre la naturaleza jurídica de los derechos antidumping, expuesta en el texto original del artículo 46 del Decreto Supremo N° 006-2003-PCM.	10-01-2024
Sentencia en Casación N° 16618-2023-LIMA	En el presente caso, se establece precedente vinculante de obligatorio cumplimiento sobre las sentencias casatorias que crean un precedente legal y tienen un grado de obligatoriedad y autoridad.	13-01-2024
Sentencia en Casación N° 16018-2023-LIMA	Se establece precedente de obligatorio cumplimiento sobre la facultad de revocación, modificación, sustitución o complementación de los actos después de la notificación.	18-01-2024
Resolución del Tribunal Registral N° 025-2024-SUNARP/PT	Se dispone la publicación de los precedentes de observancia obligatoria expedido en el Ducentésimo Octogésimo Primero Pleno del Tribunal Registral.	26-01-2024
Resolución del OSIPTEL N° 00025-2024-CD/OSIPTEL	Se aprueba precedente de observancia obligatoria "Configura el tipo infractor previsto en el artículo 13 del Reglamento General de Infracciones y Sanciones, el incumplimiento de las Resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios, incluso si el cumplimiento se produce de manera parcial y/o fuera del plazo establecido por dicho Tribunal o fuera del plazo que corresponda según la normativa vigente."	30-01-2024
Resolución de Consejo Directivo N° 00001-2024-OEFA/CD	Se dispone la publicación de los precedentes administrativos de observancia obligatoria contenidos en las resoluciones N° 543-2023-OEFA/TFA-SE Y 551-2023-OEFA/TFA-SE.	06-02-2024
Resolución del Tribunal Fiscal N° 00671-A-2024	Se declara que la presente resolución constituye precedente de observancia obligatoria sobre las mercancías denominadas "bolas de zinc" y "medias bolas de zinc".	07-02-2024
Expediente N° 02903-2023-PA/TC	Se establece como precedente vinculante sobre el plazo para declarar la nulidad de oficio de las pensiones actualmente suspendidas.	10-02-2024
Resolución de Sala Plena N° 001-2024-SUNAFIL/TFL	Se establecen como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.63, 6.67, 6.68, 6.73, 6.74, 6.75 y 6.77 de la presente resolución, respecto a la razonabilidad de	15-02-2024

	la medida sancionadora, a efectos de evitar el exceso de punición, ante un caso particular donde el sindicato ha efectuado un control más oportuno y efectivo que el desarrollado por la inspección del trabajo.	
Resolución del Presidente del Tribunal Registral N° 050-2024-SUNARP/PT	Se dispone la publicación del precedente de observancia obligatoria aprobado en Sesión Extraordinaria del Ducentésimo Octogésimo Tercer sobre inhibitoria aprobado en el Ducentésimo Trigésimo Quinto Pleno.	16-02-2024
Resolución de Sala Plena N° 002-2024-SUNAFIL/TFL	Se establecen como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.36, 6.37, 6.39, 6.40 y 6.41 de la presente resolución, respecto a la exigibilidad de la probanza frente alegaciones y la afectación de la libertad sindical individual y colectiva por traslado injustificado de trabajadores afiliados.	23-02-2024
Resolución del Tribunal Fiscal N° 00549-Q-2024	Se declara la presente resolución jurisprudencia de observancia obligatoria sobre la suspensión del cómputo del plazo de prescripción.	24-02-2024
Acuerdo del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas N° 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA	Se declara precedente administrativo de observancia obligatoria, el contenido del Fundamento Jurídico 4.2 del presente Acuerdo de Sala Plena.	02-03-2024
Resolución del presidente del Tribunal Registral N° 069-2024-SUNARP/PT	Se declara precedente administrativo de observancia obligatoria, el contenido del Fundamento Jurídico 4.2 del presente Acuerdo de Sala Plena.	14-03-2024

8. JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL

Desde enero de 2016 hasta agosto 2023, la Dirección de Sistematización Jurídica y Difusión ha puesto a disposición de la comunidad jurídica y la ciudadanía en general más de 500 sentencias de cortes y tribunales de siete países:





Ecuador



España.

En los meses de enero, febrero y marzo de 2024, la Dirección de Sistematización Jurídica y Difusión ha incorporado 63 sentencias de los países antes citados, sobre las siguientes materias: Constitucional, Penal, Laboral, Civil y Administrativo.

A continuación, se destaca en el presente trimestre tres (3) sentencias que contienen información jurídica de gran interés e importancia:

TIPO	JURISPRUDENCIA
Materia	Constitucional
Sumilla	Equidad de género en el ámbito familiar.
País	Colombia
Enlace web	https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2024/01/Sentencia-T-410-21.pdf

TIPO	JURISPRUDENCIA
Materia	Penal
Sumilla	El criterio de “favorabilidad” se verifica cuando el nuevo precepto deja insubsistente la prohibición penal, o bien, dispone una penalidad más leve; ya sea cuantitativamente o bien, cualitativamente.
País	Costa Rica
Enlace web	https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2024/02/Sentencia-00035-2024.pdf

TIPO	JURISPRUDENCIA
Materia	Administrativo
Sumilla	Se vulnera el derecho de defensa al pretender en un mismo acto administrativo ejercer la facultad sancionatoria como determinadora.
País	Ecuador
Enlace web	https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2024/02/Sentencia-17510-2019.pdf

9. EDICIÓN OFICIAL DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL POR MEDIOS IMPRESOS

PRIMERA EDICIÓN OFICIAL DEL COMPENDIO DE DECRETOS LEGISLATIVOS DEL AÑO 2023, EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD Y LA DELINCUENCIA.



El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos destaca la importancia de afianzar nuestro Estado Constitucional de Derecho contribuyendo con la difusión de instrumentos normativos.

En el marco de nuestras atribuciones, ponemos a disposición del público la Primera Edición Oficial del “Compendio de Decretos Legislativos del Año 2023, en materia de Lucha contra la Criminalidad y la Delincuencia”, para así contribuir con el ejercicio de una ciudadanía empoderada en derechos y de actuación responsable para una convivencia armónica y pacífica.

Consulta la versión digital en:

<https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2024/03/Compendio-DL2024-ARCHIVO.pdf>

IV. EVENTOS

1. TALLERES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La Dirección General tiene, entre sus finalidades, la de mantener la coherencia del ordenamiento jurídico nacional y promover en las oficinas de asesoría jurídica y gerencias legales del sector público la formulación y elaboración coherente del ordenamiento jurídico para su mejor aplicación.

Atendiendo a ello, a partir de la entrada en vigencia del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, venimos desarrollando periódicamente talleres virtuales de técnica legislativa, que comprenden pautas y lineamientos en dicha materia, a efectos de uniformizar criterios en las entidades públicas y lograr un ordenamiento adecuado de nuestro sistema jurídico - normativo.

A continuación, se describen los Talleres Virtuales realizados en el primer trimestre del 2024:

Talleres Virtuales de Técnica Legislativa		
Edición	Fechas	Entidades/N° de participantes
CCXIX Taller de Técnica Legislativa	Lima, 11 de enero de 2024	MVCS (12 participantes)
CCXX Taller de Técnica Legislativa	Lima, 15 de enero de 2024	MTPE (39 participantes)
CCXXI Taller de Técnica Legislativa	Lima, 08 de febrero de 2024	MEF (22 participantes)
CCXXII Taller de Técnica Legislativa	Lima, 06 de marzo de 2024	INDECOPI (42 participantes)
CCXXIII Taller de Técnica Legislativa	Lima, 12 de marzo de 2024	INDECOPI (47 participantes)

V. NORMAS RELEVANTES DEL SECTOR JUSTICIA

NORMA RELEVANTE		Fecha de Publicación
Decreto Supremo N° 001-2024-JUS	Aprueba la obligatoriedad de la notificación vía casilla electrónica de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP.	10-01-2024
Resolución Ministerial N° 0024-2024-JUS	Aprobar la Agenda Temprana 2024 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, conforme al Anexo que forma parte integrante de la presente Resolución Ministerial.	30-01-2024
Resolución Ministerial N° 0037-2024-JUS	Crear el Grupo de Trabajo Sectorial de naturaleza temporal, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuyo objeto es realizar un estudio situacional de los proyectos normativos generados por los Grupos de Trabajo creados por las Resoluciones Ministeriales Nos. 0299-2016-JUS, 0300-2016-JUS, 0104-2017-JUS y 0108-2017-JUS, que proponen modificaciones al Código Procesal Civil, Código Civil, Ley que regula el proceso contencioso administrativo y de la Ley General de Sociedades.	16-02-2024
Resolución Ministerial N° 0047-2024-JUS	Aprobar, con eficacia anticipada al 31 de enero de 2024, el Plan Anual de Actividades de Capacitación y Calendario Académico 2024 del Centro de Estudios en Justicia y Derechos Humanos.	20-02-2024

VI. DGDNCR ONLINE

La DGDNCR presenta a sus usuarios su página web en la que podrá encontrar diferentes links de interés de los servicios que brinda esta Dirección General:

DGDNCR: <https://www.gob.pe/11875>

DDNCR: <https://www.gob.pe/11876-ministerio-de-justicia-y-derechos-humanos-direccion-de-desarrollo-juridico-y-calidad-regulatoria>

DSJD: <https://www.gob.pe/11877-ministerio-de-justicia-y-derechos-humanos-direccion-de-sistematizacion-juridica-y-difusion>

Para mayor información podrán comunicarse al correo asesoriadgdnrc@minjus.gob.pe o al teléfono 2048020 anexo 1242.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos