



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 668-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	122-2021-SUNAFIL/IRE-AYAC
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE AYACUCHO
IMPUGNANTE	:	TELFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 36-2021-SUNAFIL/IRE-AYAC
MATERIA	:	- RELACIONES LABORALES - LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **TELFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.** en contra de la Resolución de Intendencia N° 36-2021-SUNAFIL/IRE-AYAC, de fecha 03 de setiembre de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Ayacucho.

Lima, 13 de diciembre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **TELFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 36-2021-SUNAFIL/IRE-AYAC, de fecha 03 de setiembre 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° 127-2021-SUNAFIL/IRE-AYA, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 105-2021-SUNAFIL/IRE-AYA (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales y una (1) infracción muy grave a la labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de cargos N° 125-2021-SUNAFIL/IRE-AYACUCHO-SIAI-AIPS, del 21 de abril de 2021, y notificada el 26 de abril de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Licencia con goce de haber; Trabajo remoto, Remuneraciones (Pago de bonificaciones); Jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (Vacaciones).

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° 153-2021-SUNAFIL/IRE-AYACUCHO, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 192-2021-SUNAFIL/IRE-AYA/SIRE, de fecha 13 de julio de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 23,144.00 por haber incurrido en:

- Una infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por el incumplimiento de disposiciones legales relacionadas con el descanso vacacional, afectando a tres (03) trabajadores, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndose una sanción ascendente a S/ 11,572.00.
- Una infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 22 de marzo de 2021, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndose una sanción ascendente a S/ 11,572.00.

1.4 Con fecha 12 de agosto de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 192-2021-SUNAFIL/IRE-AYA/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. La resolución apelada ha incurrido en faltas al principio de motivación y debido procedimiento.
- ii. El programa de VPT (programa vacaciones para todos) consiste en una propuesta dirigida a los trabajadores, cuya finalidad es que gocen de periodos de descanso más prolongados.
- iii. La resolución apelada vulnera el principio de objetividad; ya que, por el hecho de no haberse evidenciado la solicitud de los trabajadores para gozar de un descanso fraccionado.
- iv. El hecho de que haya cambiado de redacción en la comunicación a comparación el año 2019 y 2020, los trabajadores tienen conocimiento de que pueden realizar consultas y observaciones respecto al día propuesto de vacaciones al CAE RH; por lo tanto, no significa que la inspeccionada haya programado de manera unilateral las vacaciones.
- v. Respecto al incumplimiento de la medida inspectiva, manifiesta que, ha sustentado que si existió una solicitud por parte del trabajador para el goce de vacaciones fraccionado.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 36-2021-SUNAFIL/IRE-AYAC, de fecha 03 de setiembre de 2021², la Intendencia Regional de Ayacucho declaró infundado el recurso

² Notificada a la inspeccionada el 06 de setiembre de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 668-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 192-2021-SUNAFIL/IRE-AYA/SIRE, por considerar que:

- i. La inspeccionada en el programa VPT (Vacaciones Para Todos), utiliza el imperativo “Todos saldremos de vacaciones”, incluso señalando que “Esta medida aplica para todo el personal ...”, lo cual evidencia de manera fehaciente una imposición por parte de la inspeccionada sobre sus trabajadores, a fin de que estos hagan uso fraccionado de su periodo vacacional en periodos menores a 7 días o mínimos de (1) día calendario.
 - ii. La inspeccionada no acreditó haber seguido el procedimiento establecido por ley para que excepcionalmente no se haga el goce vacacional ininterrumpido; es decir, que para el goce fraccionado del periodo vacacional previamente haya existido una solicitud por escrito del trabajador.
 - iii. La inspeccionada no ha logrado acreditar con ninguna documentación o reporte informático, que permita acreditar el hecho de que los trabajadores afectados, previamente a la programación de sus vacaciones, hayan solicitado que su descanso sea otorgado de forma fraccionada o que hayan señalado en forma específica la cantidad de días para dicho fin.
 - iv. Respecto a la vulneración del principio de motivación, debido procedimiento y objetividad en la resolución apelada, este Despacho considera que son meros argumentos de defensa; toda vez que, se ha verificado que la autoridad Sancionadora ha evaluado de manera objetiva los hechos que le permitieron establecer que la inspeccionada no otorgó en forma ininterrumpida las vacaciones anuales y que si bien excepcionalmente es posible fraccionar la misma no ha seguido los parámetros legales para ello, en salvaguarda de los derechos de los trabajadores dentro de un contexto de desigualdad propia de la relación de trabajo.
 - v. La inspeccionada no ha acreditado el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento; por lo tanto, queda desestimado lo argumentado en ese extremo de la apelación.
- 1.6** Con escrito de fecha 27 de setiembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Ayacucho el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 36-2021-SUNAFIL/IRE-AYAC.
- 1.7** La Intendencia Regional de Ayacucho admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum-000371-2021-

SUNAFIL/IRE-AYA, recibido el 30 de setiembre 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 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

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 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° 668-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.
- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** 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 modificatorias”⁸.
- 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

⁸ Decreto Supremo N° 016-2017-TR, artículo 14

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.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 36-2021-SUNAFIL/IRE-AYAC, emitida por la Intendencia Regional de Ayacucho, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 23,144.00 por la comisión de las infracciones tipificadas como MUY GRAVES, previstas en los numerales 25.6 del artículo 25 y 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución, es decir, el 7 de setiembre 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 TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 27 de setiembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 36-2021-SUNAFIL/IRE-AYAC, señalando que:

Incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el descanso vacacional

- i. La Autoridad Sancionadora se limita a señalar que la Compañía “no acreditó haber seguido el procedimiento establecido por ley para que excepcionalmente no se haga el goce vacacional ininterrumpido; es decir, que para el goce fraccionado del periodo vacacional previamente haya existido una solicitud por escrito del trabajador”; ignorando lo alegado por la Compañía a lo largo del procedimiento, en el sentido de que el Sistema de Gestión Vacacional (en adelante, SGV) si cumple con acreditar el acuerdo de fraccionamiento realizado con los trabajadores de manera previa al goce de sus descansos fraccionados.
- ii. Erróneamente considera que la Compañía impone a los trabajadores los días de descanso vacacional, basándose en una interpretación forzada de lo señalado en los comunicados emitidos en el marco del programa de “Vacaciones Para Todos” (en adelante, VPT), para concluir que, la Compañía habría impuesto el goce de los descansos vacacionales fraccionados a sus trabajadores, cuando en todo momento dicha medida ha sido planteada y puesta en práctica como un mecanismo dispositivo en el que los trabajadores tienen la última palabra respecto a la programación de sus vacaciones.
- iii. El procedimiento es totalmente voluntario, y siempre lo ha sido, siendo que el remitido tiene como estrategia de Recursos Humanos el buscar que el trabajador manifieste su aceptación, la misma que se configura si es que no presenta observación o negativa alguna a la solicitud de programación.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 668-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- iv. Si bien se cuestiona el texto del comunicado emitido en el marco del programa VPT, precisándose que se impone descansos vacacionales a los trabajadores, lo cierto es que la Compañía no otorga el descanso vacacional a quienes expresan su oposición.
- v. Los lineamientos generales del procedimiento consisten en que el trabajador solicita por medio del SGV los días de vacaciones que desea gozar, es decir, que los días de descanso vacacional solicitados deben estar registrados y aprobados en el SGV para poder dar inicio al descanso vacacional.
- vi. Si durante el procedimiento inspectivo el Inspector de Trabajo no disponía de suficientes elementos de convicción para determinar si, en efecto, la Compañía había Cumplido con acreditar el acuerdo de fraccionamiento entre las partes, debió solicitar la información y documentación adecuada, pues la Compañía, en cumplimiento de su deber de colaboración, se mantuvo permanentemente a disposición de los requerimientos efectuados.
- vii. La Autoridad Sancionadora en primera y segunda instancia, ni la Autoridad instructora, ni la Autoridad Inspectiva han logrado desvirtuar que las vacaciones otorgadas a los trabajadores en forma fraccionada fueron objeto de un acuerdo, dado que no hay un solo medio probatorio objetivo que demuestre lo contrario.
- viii. La Resolución de Intendencia también incumple con el principio de tipicidad de la potestad sancionadora administrativa, al forzar un tipo infractor para penalizar a la Compañía de manera desproporcionada, injustificada y abusiva.

Con respecto al incumplimiento de la Medida inspectiva de Requerimiento

- ix. El Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante la Resolución No. 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, se ha pronunciado respecto a si las faltas vinculadas al otorgamiento unilateral de los descansos vacacionales en forma fraccionada o adelantada (es decir, precisamente la infracción en materia sociolaboral que le ha sido imputada a la Compañía) son pasibles de subsanación, arribando a la conclusión de que son insubsanables.
- x. En el supuesto negado de que la Compañía hubiera cometido una infracción en materia de descanso vacacional, no correspondía la emisión de una medida de requerimiento para su subsanación, toda vez que la jurisprudencia administrativa ha calificado a la infracción imputada como una de carácter insubsanable.
- xi. La calificación inadecuada de la supuesta infracción cometida por la Compañía en materia de descansos vacacionales, también constituye una contravención a lo dispuesto en la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la naturaleza y finalidad del recurso de revisión

- 6.1.** De conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas "...deben actuar con respecto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas".
- 6.2.** Frente a la vulneración, desconocimiento o lesión de un derecho o interés legítimo, derivado del apartamiento de la conducta descrita en el numeral precedente⁹, el TUO de la LPAG faculta a los administrados a interponer los recursos administrativos previstos en el artículo 218 del TUO de la LPAG¹⁰ pudiendo incluso "solicitar la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley"¹¹.
- 6.3.** Al respecto esta Sala considera, que la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.
- 6.4.** En ese sentido, el análisis de los argumentos de la impugnante se realizará bajo la competencia del Tribunal, vinculada con las infracciones muy graves, e identificando si sobre éstas se ha producido alguno de los supuestos previstos en el artículo 14 del reglamento del Tribunal.

Sobre la vulneración a la normativa sociolaboral

- 6.5.** Para la impugnante, la resolución de Intendencia parte de una interpretación errónea del Decreto Legislativo No. 713, modificado por el Decreto Legislativo No. 1405, respecto al goce de los descansos vacacionales en forma fraccionada que fueron otorgadas a sus trabajadores, por medio del Sistema de Gestión de Vacaciones (SGV). También denuncian que se habría efectuado una valoración parcial de los medios probatorios ofrecidos durante el procedimiento. También denuncian el que se haya considerado que el programa Vacaciones para todos - VPT imponga a los trabajadores el fraccionamiento de sus vacaciones.
- 6.6.** Al respecto, de la revisión de autos, se corrobora que, la impugnante cuenta con un sistema para la programación de las vacaciones, llamado "Sistema de Gestión

⁹ "TUO de la LPAG, Artículo 217. Facultad de contradicción

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

¹⁰ "TUO de la LPAG, Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración b) Recurso de apelación

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

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

¹¹ Numeral 1 del artículo 11 del TUO de la LPAG.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 668-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Vacacional”, el cual, a decir de la propia impugnante, “es un sistema de Recursos Humanos puesto a disposición de los trabajadores para la programación de los descansos vacacionales, que sirve para que: i) El trabajador ingrese a dicha plataforma y solicite programar sus vacaciones; ii) Una vez solicitadas las vacaciones, al supervisor inmediato del trabajador le llegara una notificación del sistema, debiendo aprobar, modificar o rechazar lo solicitado en un plazo no mayor de 5 días hábiles; iii) En caso el supervisor inmediato no cumpla con realizar dicha función en el plazo de días hábiles, el sistema por defecto aprueba los días de vacaciones elegidos por el trabajador”.

- 6.7.** En ese entendido, se observa que el registro de los días de vacaciones sólo puede ser activado por el trabajador, quien de este modo manifiesta, antes del goce del descanso, su manifestación de voluntad; bien aceptando o bien rechazando la invitación de la empresa respecto del adelanto o del fraccionamiento de sus vacaciones. Sólo después de ello ocurre que el Supervisor o jefe respectivo tiene la potestad de aceptar la propuesta o modificar la fecha del goce del descanso, conforme con la facultad del empleador que el sistema jurídico reconoce expresamente (artículo 14 del Decreto Legislativo N° 713). La norma citada establece que la oportunidad del descanso se fija de común acuerdo entre el trabajador y el empleador, pero que a “falta de acuerdo decidirá el empleador en uso de su facultad directriz”. Por tanto, que el SGV de la empresa haya previsto que el jefe directo pueda no estar de acuerdo con la fecha propuesta por el trabajador para el adelanto de vacaciones o para su fraccionamiento, no vulnera derecho laboral alguno.
- 6.8.** A mayor abundamiento, el Decreto Legislativo N° 1405, que modifica el artículo 17 del Decreto Legislativo N° 713, establece que a “solicitud escrita del trabajador, el disfrute del período vacacional puede ser fraccionado”, es decir, que la solicitud no es aprobada automáticamente, sino que es necesario un “acuerdo escrito entre las partes”. Las normas dictadas durante la emergencia sanitaria facultaron a los empleadores a otorgar vacaciones adelantadas, como un medio para mantener el vínculo laboral y los ingresos de los trabajadores. Por esta razón, el D.U. N° 011-2020-TR, en el art. 4 b), previó la posibilidad de “acordar mediante soporte físico o virtual, el adelanto del descanso vacacional a cuenta del periodo vacacional que se genere a futuro”. Se deduce, entonces, de la legislación vigente, que la anuencia del empleador es indispensable para que un trabajador pueda hacer uso del goce vacacional. En consecuencia, la empresa no ha vulnerado el derecho a vacaciones de sus trabajadores por manifestar su acuerdo o desacuerdo ante las propuestas que ellos presenten sobre la oportunidad y la forma del goce vacacional.
- 6.9.** Una cuestión medular para determinar si existió o no una infracción laboral consiste en determinar si el SGV de la impugnante garantiza que la manifestación de voluntad del trabajador se produzca y sea valorada por el empleador para el goce del descanso

vacacional, teniendo en cuenta que es un medio virtual y que no sigue los cánones tradicionales de la forma escrita, al no existir documentos con las firmas de ambas partes que plasmen los acuerdos. En este orden de ideas es necesario tener en cuenta, desde el presente procedimiento sancionador, al principio de informalidad que rige los procedimientos administrativos, según el cual los derechos e intereses de los administrados no deben verse “afectados por la exigencia de aspectos formales”¹². En similar sentido el Decreto Legislativo N° 1310 se orienta a la simplificación en la emisión, remisión y conservación de documentos laborales, mediante el empleo del uso de las tecnologías¹³. El avance de estas técnicas es cada vez mayor y los programas informáticos ofrecen plataformas, aplicaciones y otros medios, que simplifican aún más el acceso a la información y la toma de decisiones. La impugnante, dentro del procedimiento seguido por la SUNAFIL ha demostrado que, por el alto número de personal a su cargo a nivel nacional, era necesario implementar un sistema que facilitara, tanto a los trabajadores como a la empresa, la gestión y el debido control del descanso vacacional.

6.10. Resulta innegable que el empleo de medios digitales acelera los procesos y simplifica los trámites. Sin embargo, es responsabilidad de los empleadores y de la Administración Pública utilizarlos garantizando los derechos de los trabajadores y en estricta observancia de la legislación vigente. Condición que, a criterio de esta Sala, se ha cumplido en el caso en que los trabajadores proponen unas fechas determinadas y la empresa las aprueba. En este caso, se emplea un mecanismo que, hasta donde puede observarse, da cuenta de que la manifestación de voluntad del trabajador no se encuentre afectada por vicio, dolo o intimidación, y que, al goce de vacaciones, haya precedido un procedimiento que da lugar a la posibilidad del acuerdo exigido por ley, lo que es plasmado en la solicitud que presenta el trabajador en la plataforma digital y en la respuesta de la división de Recursos Humanos. De esta forma, de acuerdo al SGV, si en el plazo de cinco días útiles la parte trabajadora no recibe indicación en contrario del jefe inmediato, se convalida la solicitud y otorga las vacaciones. En caso de que no fuera autorizada se le comunica al trabajador, quien deberá coordinar la nueva fecha y, de llegar a un acuerdo, ingresará al sistema la nueva fecha acordada.

6.11. En el presente caso, los acuerdos celebrados con los trabajadores han sido desmaterializados, de modo similar a como lo son los títulos valores, que no constan en un documento físico que les sirve de soporte. En tales casos existe un registro contable o documento informático, que se administra a través de los depósitos centralizados de valores. En el Perú estos títulos están regulados en la Ley 27687 que, en el primer acápite de su segundo artículo establece que los valores desmaterializados, para tener la misma naturaleza y efectos que los Títulos Valores que constan en documentos físicos, “requieren de su representación por anotación en cuenta y de su registro ante una Institución de Compensación y Liquidación de Valores”. Ahora bien, en el presente procedimiento, la empresa ha podido demostrar que su SGV contiene acuerdos desmaterializados, que plasman la voluntad de las partes intervinientes, sin que una pueda alterar la de la otra, respecto a las vacaciones ordinarias, es decir, las que parten de la iniciativa del trabajador. Y que constan en un registro, que ha sido presentado en el expediente como medio de prueba, en el que se pueden identificar claramente las fechas de inicio y fin de vacaciones, así como el periodo laboral al que corresponden.

¹² TUO de la Ley 27444 (LPAG), art. IV, 1.6.

¹³ Cfr. Artículo 3.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 668-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.12.** Si bien es cierto que aún no existe una norma que expresamente regule esta figura en el ámbito laboral, el Título Preliminar de la LPAG permite concluir su validez y legitimidad porque los principios que inspiran el procedimiento administrativo sirven de “criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento, como parámetros para la generación de otras disposiciones administrativas de carácter general, y para suplir los vacíos en el ordenamiento administrativo”.
- 6.13.** En virtud de estas consideraciones, en aplicación del principio de presunción de veracidad, según el cual, en la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados responden a la verdad de los hechos que ellos afirman, salvo que se pruebe lo contrario¹⁴, se debe dar por cierto lo afirmado por la impugnante. Esta presunción de veracidad es invocable puesto que no resulta aplicable la presunción de certeza del acta de infracción ni de la imputación de responsabilidad que contiene, ya que no está sustentada (para el caso concretamente analizado) en una conducta infractora sustancial, puesto que, razonablemente, no es exigible la forma escrita, por su falta de idoneidad, al acreditarse el uso de herramientas digitales para la gestión de las relaciones de trabajo.
- 6.14.** De otro lado, conforme con lo expresado por la impugnante, el hecho de que en el comunicado en que se les invita al goce de un día de vacaciones, se consigne una dirección de email a la que pueden dirigirse para manifestar sus dudas o comentarios, les permite expresar si están en desacuerdo con esa invitación. Según su propia declaración:

Bajo este esquema, queda claro que los trabajadores tuvieron la libertad de decidir sobre la conveniencia o no de tomar los días de vacaciones propuestos por la Compañía como *punte*, y al no haber expresado en un hipotético caso su disconformidad, se infiere que aceptaron el día propuesto, los mismos que luego fueron registrados por ellos mismos ante el SGV.

- 6.15.** Al respecto interesa destacar que es cierto que en el comunicado se da a los trabajadores la posibilidad de dirigirse al Centro de Atención al Empleado (CAE), dentro de un plazo, en caso “de tener alguna duda o comentario”, debiendo poner copia a su “líder directo”. Sin embargo, por un lado, es distinto referirse a una duda o comentario, que al derecho del trabajador de manifestar su deseo de no fraccionar sus vacaciones.

¹⁴ LPAG, art. IV 1.7

No obstante, la empresa ha afirmado continuamente que también en este caso, el SGV sólo se activa cuando el trabajador ingresa la solicitud, lo cual implica un acuerdo a la propuesta. A su vez, en las actuaciones inspectivas no se ha desvirtuado esta afirmación del administrado.

- 6.16.** Por otro lado, en el examen que esta Sala ha efectuado de los argumentos de las instancias inferiores, se aprecia que ellas se han centrado en la falta de un documento escrito y en que es el empleador quien, finalmente, aprueba la procedencia o no del descanso (que, como hemos afirmado previamente, es un ejercicio adecuado del poder de dirección, de acuerdo a la configuración legal de las vacaciones en el país); y que el SGV constituye un acuerdo desmaterializado del acuerdo celebrado. Se trata de tres cuestiones que han sido abordadas en los considerandos precedentes.
- 6.17.** En consecuencia, en aplicación del principio de presunción de veracidad, corresponde dar credibilidad a lo afirmado por la impugnante, ya que las normas vigentes no excluyen los medios informáticos para plasmar la voluntad de las partes y que, con las nuevas tecnologías, ese consentimiento es viable en el SGV implementado por la empresa. No se ha acreditado en el expediente que el administrado haya impuesto el goce de vacaciones a trabajadores que no estaban de acuerdo con el fraccionamiento, ni que el empleador sea quien active el derecho a gozar de ese beneficio en estos casos.
- 6.18.** Sin embargo, en aras de que sea manifiesto el derecho de los trabajadores a aceptar o no la invitación de VPT (“Vacaciones Para Todos”), es conveniente que, a futuro, en la comunicación se indique expresamente que, si algún trabajador no quisiera fraccionar o adelantar sus vacaciones, se comuniquen con las instancias respectivas. El hecho de que se establezca un plazo para confirmar la aceptación del ofrecimiento hecho por la empresa es comprensible, por la necesidad de organizar el trabajo, y no vulnera derechos sociolaborales, ni fundamentales de los trabajadores, ya que, de acuerdo a lo manifestado por la impugnante, si no se inscriben en la plataforma, no se les incluirá en dicho fraccionamiento.
- 6.19.** Por las consideraciones antedichas, cabe acoger este extremo del recurso de revisión, dejando sin efecto la sanción impuesta por la infracción tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT.

sobre la medida inspectiva de requerimiento

- 6.20.** Al respecto, la impugnante señala que no debió emitirse la medida inspectiva de requerimiento, atendiendo al carácter insubsanable de la infracción imputada, invocando para dicho efecto, lo resuelto en la Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.
- 6.21.** Sobre el particular, en el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, por lo que, pueden adoptar acciones orientadas a ello, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.
- 6.22.** Al respecto, el artículo 14 de la LGIT, establece:



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 668-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

“Las medidas inspectivas de advertencia y requerimiento se reflejarán por escrito en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente, debiendo notificarse al sujeto inspeccionado a la finalización de las actuaciones de investigación o con posterioridad a las mismas. **Cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas.** En particular y en materia de prevención de riesgos laborales, requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores. Los requerimientos que se practiquen se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse” (énfasis añadido).

6.23. En similar sentido, el artículo 17 del RLGIT, establece en su numeral 17.2:

“Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, **requerimiento,** (...), según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización” (énfasis añadido).

6.24. Como se evidencia de las normas acotadas, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador.

6.25. De las actuaciones realizadas se evidencia que la inspectora comisionada emitió la medida de requerimiento de fecha 22 de marzo de 2021¹⁵, con la finalidad de que la impugnante cumpla con acreditar el cumplimiento de las obligaciones jurídicas sociolaborales contenidas en la misma, bajo apercibimiento de sanción en caso de incumplimiento. Asimismo, como se verifica folios 89, la impugnante cumplió con absolver la medida inspectiva de requerimiento.

6.26. En ese entendido, estando a los fundamentos esbozados en los considerandos 6.5 a 6.18 de la presente resolución, en la que se determina que no se ha configurado la infracción tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, permite señalar que, a la emisión de la medida inspectiva de requerimiento, la comisionada no acreditó la existencia de las infracciones imputadas, previa a su emisión, vulnerando lo previsto en el artículo 14° de la LGIT y numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT. Por lo que, corresponde acoger dicho

¹⁵ Véase folio 88 del expediente inspectivo.

extremo del recurso, dejando sin efecto la infracción tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

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** el recurso de revisión interpuesto por TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 36-2021-SUNAFIL/IRE-AYAC, de fecha 03 de setiembre de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Ayacucho dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 122-2021-SUNAFIL/IRE-AYAC, por las consideraciones expuestas en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución de Intendencia N° 36-2021-SUNAFIL/IRE-AYAC en todos sus extremos, dejando sin efecto la multa impuesta.

TERCERO.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A. y a la Intendencia Regional de Ayacucho, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Ayacucho.

SEXTO.- 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:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

LUZ IMELDA PACHECO ZERGA

Vocal Titular

Vocal ponente: LUIS MENDOZA