



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 527-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	127-2021-SUNAFIL/IRE-MDS
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE MADRE DE DIOS
IMPUGNANTE	:	TELEFONICA DEL PERU S.A.A.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 005-2022-SUNAFIL/IRE-MDS
MATERIA	:	RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por TELEFONICA DEL PERU S.A.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 005-2022-SUNAFIL/IRE-MDS, de fecha 10 de mayo de 2022.

Lima, 09 de junio de 2023

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por TELEFONICA DEL PERU S.A.A., (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 005-2022-SUNAFIL/IRE-MDS, de fecha 10 de mayo de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-MDS, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 108-2021-SUNAFIL/IRE-MDS (en adelante, el Acta de Infracción), mediante el cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, entre otra, de dos (02) infracciones muy graves en materia de relaciones laborales, por otorgar vacaciones adelantadas sin tener acuerdo con el trabajador y por fraccionar las vacaciones sin tener acuerdo con el trabajador; así como, por la comisión de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, por obstruir la labor inspectiva al no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento en el plazo otorgado; en mérito a la denuncia presentada por cinco sindicatos de trabajadores de la empresa, respecto a supuestas vulneraciones al ordenamiento sociolaboral, que significaría presuntos actos de hostilización.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (Sub materia: Vacaciones); y, Relaciones colectivas (Sub materia: Convenios colectivos).

- 1.2** Que, mediante Imputación de Cargos N° 134-2021-SUNAFIL/IRE-MDS/SIAI, de fecha 30 de julio de 2021, notificada el 04 de agosto 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 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° 148-2021-SUNAFIL/IRE-MDS/SIAI, de fecha 01 de octubre de 2021 (en adelante, **el Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Madre de Dios, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 020-2022-SUNAFIL/IRE-MDS/SIRE, de fecha 17 de febrero de 2022, notificada el 21 de febrero de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 23,144.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones²:
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por otorgar vacaciones adelantadas sin tener acuerdo con el trabajador, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.
 - Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por el incumplimiento de acreditar el acuerdo escrito de fraccionamiento de descanso vacacional, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.
- 1.4** Con fecha 14 de marzo de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 020-2022-SUNAFIL/IRE-MDS/SIRE, argumentando lo siguiente:
- i. La asignación por movilidad pactada en el Convenio Colectivo suscrito por la Compañía con el ente sindical carece de alcance remunerativo, en tanto no retribuye los servicios del trabajador ni es de su libre disposición, en razón que se encuentra destinada a un fin específico (consistente en el traslado del trabajador al centro de labores), por lo que, no cumple con los elementos básicos previstos en la legislación para calificar como un concepto remunerativo.
 - ii. Se entiende que el concepto es contemplado como una condición de trabajo destinada a solventar los gastos de traslado del personal, por lo que, no se le puede calificar como un concepto remunerativo, y mucho menos como un pago que, en el caso del personal que no labora de forma remota ni presencial, resulte compensable.
 - iii. Que, las comunicaciones que envía la Compañía constituyen propuestas que confieren la oportunidad a los trabajadores de comunicar su rechazo en un plazo prudencial, mas no pueden ser calificadas como una supuesta imposición o un acto unilateral que obligue al trabajador a gozar de sus descansos vacacionales en la fecha propuesta.
 - iv. Por tanto, la finalidad de dicho programa no es imponer a los trabajadores el fraccionamiento vacacional, sino otorgar la posibilidad de que puedan optar por dicha

² Conforme a los considerandos 49 y 50 de la Resolución de Sub Intendencia N° 020-2022-SUNAFIL/IRE-MDS/SIRE, la autoridad sancionadora no acoge las propuestas de infracción de la Autoridad Instructora, en su Informe Final, correspondientes a no pagar al trabajador la asignación por movilidad establecido en el convenio colectivo; así como, la infracción a la labor inspectiva correspondiente a obstruir a la labor inspectiva al no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento en el plazo otorgado.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 527-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

opción. Sin embargo, en caso los trabajadores no deseen gozar de dicho día como vacaciones, pueden optar por no consentir el fraccionamiento vacacional, para lo cual se les habilita la posibilidad de comunicarse con la línea de servicio establecida para estos efectos.

- v. Es así que, la Resolución N° 613-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, de fecha 30 de noviembre de 2021, culminó con el procedimiento sancionador iniciado a la Compañía, revocando los actos administrativos que le imputaron una infracción en materia de descanso vacacional, al considerarla inexistente. Criterio ratificado con la Resolución N° 668-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 005-2022-SUNAFIL/IRE-MDS, de fecha 10 de mayo de 2022³, la Intendencia Regional de Madre de Dios declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. Sobre el otorgamiento del descanso vacacional adelantado y fraccionado, al respecto se entiende que el descanso vacacional se puede otorgar de manera fraccionada, siempre y cuando acredite la solicitud del trabajador requiriendo el fraccionamiento como tal, y consecuentemente acreditarse el acuerdo escrito entre las partes.
- ii. Precisa que las resoluciones N° 613-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala y 668-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, invocadas por la inspeccionada, indica que es contrario a lo expresado por la inspeccionada, tal como se expresa en el fundamento 23 de la resolución sancionadora; ya que, aun si los trabajadores expresarían sus negativas de aceptación, ellos saldrían de vacaciones. Razón por lo cual, la Intendencia, no verifica un acuerdo de voluntades con lo expresado por el administrado.
- iii. Del análisis, verifica que, del comunicado obrante a folios 136 del expediente inspectivo, no existiría acuerdo de voluntades, por lo que no se condice con la casuística invocada por el recurrente.
- iv. Asimismo, señala que las infracciones impuestas son distintas, teniendo como vulneración el adelanto de vacaciones contenido en el Decreto Supremo N° 002-2019-TR y el fraccionamiento del descanso vacacional comprendido en el Decreto Legislativo N° 1405.

1.6 Con fecha 03 de junio de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Madre de Dios el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 005-2022-SUNAFIL/IRE-MDS.

1.7 La Intendencia Regional de Madre de Dios admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-000187-2022-SUNAFIL/IRE-MDS, recibido el 10 de junio de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

³ Notificado a la impugnante el 13 de mayo de 2022, véase folios 117 del expediente sancionador.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981⁴, 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° 29981⁵, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁶ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁷, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁸ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley 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

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 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."

⁵"Ley N° 29981, 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.

(...)"

⁶ "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."

⁷"Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL

Artículo 17.- Instancia Administrativa

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

⁸"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° 527-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 una 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, modificado por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias”⁹.
- 3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.
- 3.5** En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

⁹ Decreto Supremo N° 016-2017-TR, artículo 14.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE TELEFONICA DEL PERU S.A.A.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que TELEFONICA DEL PERU S.A.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 005-2022-SUNAFIL/IRE-MDS, emitida por la Intendencia Regional de Madre de Dios, que confirmó la sanción impuesta de S/ 23,144.00, por la comisión de dos (02) infracciones MUY GRAVES en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; esto es, el 16 de mayo de 2022.

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 TELEFONICA DEL PERU S.A.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 03 de junio de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 005-2022-SUNAFIL/IRE-MDS, señalando los siguientes alegatos:

- i. Infracción normativa consistente en la interpretación errónea de los artículos 10 y 17 del Decreto Legislativo N° 713, Ley de descansos remunerados, modificado por el Decreto Legislativo 1405. Afirma que su programa denominado SGV, es una plataforma digital que busca reemplazar las clásicas y tradicionales solicitudes por escrito que presentan los trabajadores, debido a la magnitud de información que implica para su representada, pues tiene oficinas y operaciones descentralizadas en todo el Perú con más de 4,000 trabajadores.
- ii. Infracción normativa consistente en la inaplicación del numeral 2, del artículo 248 de la LPAG y del numeral 1.2 del artículo IV del TUO de la LPAG, pues, afirma, se ha incurrido en una vulneración a las garantías procedimentales en perjuicio de su compañía, al realizar una lectura forzada del funcionamiento de “vacaciones para todos” – (VPT)- sin que se haya valorado de forma íntegra el contenido de la documentación proporcionada. Razón por la cual solicita la nulidad del procedimiento al no haberse efectuado una debida motivación.
- iii. Infracción normativa consistente en la inaplicación del numeral 1.7 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento y motivación

6.1 Como parte de los alegatos del recurso de revisión, esta Sala ha identificado que la impugnante cuestiona una presunta vulneración a la debida motivación, como elemento esencial del debido procedimiento¹⁰. Por ende, corresponde en primer término, emitir pronunciamiento sobre esta causal, dado los efectos nulificantes que posee en caso de advertirse su inobservancia en el presente procedimiento administrativo.

¹⁰ “Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas (...)” (énfasis añadido).



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 527-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.2** En ese contexto, se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa¹¹, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y de respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
- 6.3** Sobre el particular, el artículo 44 inciso a) de la LGIT establece, como uno de los principios del procedimiento sancionador, la observancia al debido proceso, “por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho”.
- 6.4** Por su parte, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa, como integrante del principio del derecho al debido procedimiento administrativo, el “obtener una decisión motivada, fundada en derecho”. El principio al debido procedimiento tiene como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa¹², el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo, dentro del cual se encuentra el deber de motivación de los actos administrativos.
- 6.5** Conforme a lo establecido en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, “el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”, motivación que deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a las anteriores justifican el acto adoptado, tal y como lo establece el artículo 6 del TUO de la LPAG. Asimismo, el contenido del acto administrativo mencionado, como requisito de validez, implica que aquel deba comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados tal y como lo prescribe el numeral 5.4 del artículo 5 del TUO de la LPAG.
- 6.6** Debe señalarse que, conforme con el fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del 8 de febrero de 2022 (expediente 349-2021-PA/TC), toda decisión judicial debe cumplir con cuatro requisitos para que cumpla con el deber de motivación, lo que lleva a contemplarlas en su extensibilidad al ámbito administrativo del presente expediente: 1) coherencia interna, para comprobar que lo decidido se deriva de premisas establecidas por el órgano resolutorio en su fundamentación; 2) justificación de las premisas externas, que aluden al respaldo probatorio de los hechos y sobre el derecho

¹¹ Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

¹² Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

considerado por el órgano al resolver; 3) la suficiencia, que refiere a que se hayan expuesto razones que sustenten lo decidido en función de los problemas relevantes determinados y necesarios para la resolución del caso; y 4) la congruencia, como elemento que permite establecer si las razones especiales requeridas para adoptar determinada decisión se encuentran recogidas en la resolución en concreto.

- 6.7** Del examen efectuado, no se advierte vulneración genérica por ausencia de motivación, ni al debido procedimiento; por tanto, no cabe acoger los argumentos expuestos en este extremo, debiendo ser desestimado; sin perjuicio de examinarse la motivación específica respecto de las faltas imputadas al administrado.
- 6.8** Debiéndose precisar que la valoración distinta de los hechos constatados y del análisis del RLGIT, que pueda realizar esta Sala, no desvirtúa la legalidad ni la validez de las decisiones de las instancias anteriores, conforme lo dispone el segundo párrafo del numeral 6.3 del artículo 6¹³ del TUO de la LPAG, pues, la apreciación distinta de este Tribunal sobre los hechos o aplicación del derecho del caso en revisión, no implica que se haya producido la afectación al debido procedimiento de la impugnante; por tal razón se desestima la solicitud de nulidad pretendida por la recurrente en su recurso de revisión.

Sobre el otorgamiento del descanso vacacional

- 6.9** Para la impugnante, la resolución de Intendencia parte de una interpretación errónea del Decreto Legislativo N° 713, modificado por el Decreto Legislativo N° 1405, respecto al goce de los descansos vacacionales en forma fraccionada otorgadas a sus trabajadores por medio del Sistema de Gestión de Vacaciones (SGV), así como el haber efectuado una valoración parcial de los medios probatorios ofrecidos durante el procedimiento, al considerarse que el programa Vacaciones para todos - VPT impone a los trabajadores el fraccionamiento de sus vacaciones.
- 6.10** 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 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 llegará 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 5 días hábiles, el sistema por defecto aprueba los días de vacaciones elegidos por el trabajador”.
- 6.11** En ese entendido, 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 aceptación o su rechazo a cualquier invitación de la empresa al adelanto o fraccionamiento de sus vacaciones. Sólo después de ello, el Supervisor o jefe respectivo tiene la potestad de aceptar la propuesta o modificar la fecha del goce del descanso, siendo una facultad del empleador compatible con el sistema jurídico. Expresamente se reconoce esta potestad en el artículo

¹³ TUO de la LPAG: Artículo 6: Motivación del acto administrativo

“(…)

6.3 (...) No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado” (énfasis agregado).



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 527-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

14 del Decreto Legislativo N° 713, el cual 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.

6.12 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 artículo 4, inciso 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.

6.13 Una cuestión medular para determinar si existió una infracción consiste en determinar si el SGV de la impugnante garantiza la manifestación de voluntad del trabajador, antes del 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 el principio de informalismo 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”¹⁴. 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 tecnologías¹⁵. 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 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, el debido control del descanso vacacional.

¹⁴ TUO de la LPAG, Título Preliminar, Artículo IV, numeral 1.6.

¹⁵ Cfr. Artículo 3.

6.14 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 nuevo mecanismo para asegurar que la manifestación de voluntad del trabajador no se encuentre viciada por vicio, dolo o intimidación, y que al goce de vacaciones ha precedido un acuerdo plasmado en la solicitud que presenta en la plataforma el trabajador y en la respuesta de la división de Recursos Humanos. Ésta, de acuerdo al SGV, si en el plazo de cinco días útiles no recibe indicación en contrario del jefe inmediato, 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.

6.15 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 estos 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 N° 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 este 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.

6.16 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”¹⁶.

6.17 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 contrario¹⁷, 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.

¹⁶ TUO de la LPAG, Título Preliminar, Artículo IV, numeral 2.

¹⁷ TUO de la LPAG, Título Preliminar, Artículo IV, numeral 1.7.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 527-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.18** De otro lado, conforme con lo expresado por la impugnante, el hecho de que en el comunicado en que invita a sus trabajadores, al goce de vacaciones en determinados días, 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.
- 6.19** 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. 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.
- 6.20** Por otro lado, en el examen efectuado por esta Sala 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.
- 6.21** 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, adelanto o el programa VPT, ni que el empleador sea quien active el derecho a gozar de ese beneficio en estos casos.
- 6.22** 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 comunique 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 este.

6.23 Por las consideraciones antedichas, cabe acoger este extremo del recurso de revisión, dejando sin efecto las dos sanciones impuestas, tipificadas en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, mediante Resolución de Sub Intendencia N° 020-2022-SUNAFIL/IRE-MDS/SIRE.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, 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° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

PRIMERO. - Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por TELEFONICA DEL PERU S.A.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 005-2022-SUNAFIL/IRE-MDS, de fecha 10 de mayo de 2022, emitida por la Intendencia Regional de Madre de Dios dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 127-2021-SUNAFIL/IRE-MDS, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. - **DEJAR SIN EFECTO** la sanción impuesta mediante Resolución de Sub Intendencia N° 020-2022-SUNAFIL/IRE-MDS/SIRE, de fecha 17 de febrero de 2022, confirmada a través de la Resolución de Intendencia N° 005-2022-SUNAFIL/IRE-MDS, en todos sus extremos.

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

CUARTO. - Notificar la presente resolución a TELEFONICA DEL PERU S.A.A., y a la Intendencia Regional de Madre de Dios, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Vocal Titular

JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO

Vocal Alterna

Vocal ponente: LUIS MENDOZA

20230607ECHV