

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXIII / N° 1246

1

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 008-2024-SUNAFIL/TFL

| | |
|---------------------------|--|
| EXPEDIENTE SANCIONADOR | :262-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ |
| PROCEDENCIA | :INTENDENCIA REGIONAL DE CAJAMARCA |
| IMPUGNANTE | :MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE YONAN |
| ACTO IMPUGNADO: | RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 162-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ |
| MATERIAS | :SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO LABOR INSPECTIVA |

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE YONAN, y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 430-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ/SISA, de fecha 23 de setiembre de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 262-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.5, 6.6, 6.13 y 6.14** de la presente resolución, sobre el tipo infractor contenido en el numeral 28.7 del artículo 28 del RLGIT, sobre el riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores.

Lima, 8 de mayo de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE YONAN (en adelante, **la impugnante**), en contra de la Resolución de Intendencia N° 162-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ de fecha 21 de octubre 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° 211-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de

investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa en seguridad y salud en el trabajo (en adelante, **SST**)¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 244-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ (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 seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.7 del artículo 28 del RLGIT, y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, en mérito a la Orden de Inspección N° 1278-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ.

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 272-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIFN, de fecha 07 de julio de 2022, notificada a la impugnante el 11 de julio de 2022 y a su procuraduría pública el 01 de agosto de 2022, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, el **RLGIT**).

1.3 De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 321-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIFN, de fecha 19 de agosto de 2022, (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 Cajamarca, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 430-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ/SISA, de fecha 23 de setiembre de 2022², multó a la impugnante por la suma de S/ 15,727.40, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por no acreditar la implementación de estribos antiderrapantes del vehículo municipal (volquete) de recojo de basura para su uso; tipificada en el numeral 28.7 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 3,629.40³.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida de requerimiento notificada el 02 de junio de 2022; tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 12,098.00.

1.4 Con fecha 18 de octubre de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 430-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ/SISA, argumentando lo siguiente:

- i. *Falta de valoración de los medios probatorios, pues, conforme al requerimiento de subsanación, se demuestra el proceso interno - administrativo del proceso interno para la implementación del requerimiento (asideros). Además, en el Informe N° 129-2022-GSCGA.JVBM/MDY, emitido por la Gerencia de Servicios a la Ciudad y Gestión Ambiental; se indica el cumplimiento de los asideros para el vehículo municipal (volquete) de recojo de basura.*
- ii. *En cuanto a la implementación de los estribos antiderrapantes en el vehículo municipal (volquete); en el INFORME N° 195-2022- GSCGA.JVBM/MDY, emitido por la Gerencia de Servicios a la Ciudad y Gestión Ambiental se indica el CUMPLIMIENTO de los "ESTRIBOS ANTIDERRAPANTES" para el vehículo municipal (volquete) de recojo de basura; demostrando su cumplimiento, afirma, con tomas fotográficas la colocación de lo requerido que adjuntó a sus escritos.*

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 162-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 21 de octubre de 2022⁴, la Intendencia Regional de Cajamarca declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. Sobre la supuesta subsanación de las infracciones imputadas en el plazo establecido en la medida inspectiva de requerimiento de fecha 23 de mayo de 2022, es decir en el plazo de 05 días hábiles. Advierte que, si bien la inspeccionada demostró haber subsanado el incumplimiento de la normativa en seguridad y salud en el trabajo advertido por el personal inspectivo; sin embargo, esta subsanación ocurrió después de la notificación de la Imputación de Cargos, por lo que solo correspondía la reducción de la multa conforme lo dispone el artículo 40 de la LGIT.
- ii. Sobre el Informe N° 195-2022-GSCGA.JVBM/MDY, de fecha 07 de setiembre de 2022, si bien acredita subsanar el cumplimiento de la normativa sociolaboral, sin embargo, ello ocurrió después de la notificación de la Imputación de Cargos, por lo que solo correspondía la reducción de la multa conforme lo dispone el artículo 40 de la LGIT.
- iii. En relación a la infracción contra la labor inspectiva, por incumplimiento con la medida de requerimiento, verifica que, la inspeccionada no cumplió con acreditar el cumplimiento de la referida medida inspectiva, por lo que debe confirmarse la sanción establecida en la resolución apelada en todos sus extremos.
- iv. Con relación a la supuesta vulneración de diversos derechos o principios invocados por la inspeccionada, precisa que, se ha establecido la validez y el normal desarrollo de las actuaciones inspectivas y el procedimiento sancionador, en consecuencia, la resolución venida en grado de apelación, no vulnera algún derecho o principio alegado por la inspeccionada.

1.6 Con fecha 23 de noviembre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Cajamarca, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 162-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ.

1.7 La Intendencia Regional de Cajamarca admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-921-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ, recibido el 25 de noviembre de 2022 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° 29981⁵, 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° 29981⁶, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁷ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones

de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁸, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁹ (en adelante, el **Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1. El artículo 217 del artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de estos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante 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 modificatorias¹⁰.

3.4. En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

3.5. En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE YONAN

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE YONAN, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 162-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ, emitida por la Intendencia Regional de Cajamarca, que confirmó la sanción impuesta de S/ 15,727.40, por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.7 del artículo 28 del RLGIT, y de una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del mismo cuerpo normativo, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del primer día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 03 de noviembre de 2022.

4.2. Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos jurídicos, previstos en el ordenamiento jurídico corresponde analizar los argumentos planteados por la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE YONAN.

V. DE LOS FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 23 de noviembre de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 162-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ, señalando los siguientes argumentos:

(i) No se valoraron sus medios de prueba referidos a los Informes N° 129-2022-GSCGA.JVBM/MDY y N° 195-2022-GSCGA.JVBM/MDY, que acreditan el cumplimiento de lo ordenado por la inspección del trabajo.

(ii) Afirma que, tampoco se valoró que su representada es un órgano del Gobierno, por lo que, otorgarle solo cinco días hábiles para cumplir el mandato implicaba *ex ante* cumplir con procedimientos de contratación y adquisición para compra de materiales o servicios. Pese a lo cual cumplió con el mismo, pero dentro de los plazos que debía cumplir para dicho procedimiento.

(iii) En tal sentido, afirma, se vulneraron los principios de legalidad, debido procedimiento, conducta procedimental, por lo que, solicita se declare nula la acción de la administración para sancionar y exigir el pago.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

De los hechos constitutivos de infracción en este caso y del principio del debido procedimiento en el procedimiento administrador sancionador

6.1. La Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, **LSST**) tiene como objeto promover una cultura de prevención de riesgos laborales¹¹, a fin de evitar los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo o sobrevengan durante el trabajo. En tal sentido, es el empleador quien garantiza, en el espacio bajo su control, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar tanto de los trabajadores, así como de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de trabajo¹².

6.2. Asimismo, el artículo 50 del mismo cuerpo legal establece que, "El empleador aplica las siguientes medidas de prevención de los riesgos laborales: a) Gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar; b) El diseño de los puestos de trabajo, ambientes de trabajo, la selección de equipos y métodos de trabajo, la atenuación del trabajo monótono y repetitivo, todos estos deben estar orientados a garantizar la salud y seguridad del trabajador; c) Eliminar las situaciones y agentes peligrosos en el centro de trabajo o con ocasión del mismo y, si no fuera posible, sustituirlas por otras que entrañen menor peligro; d) Integrar los planes y programas de prevención de riesgos laborales a los nuevos conocimientos de las ciencias, tecnologías, medio ambiente, organización del trabajo y evaluación de desempeño en base a condiciones de trabajo; e) Mantener políticas de protección colectiva e individual; y f) Capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores".

6.3. Las obligaciones anteriormente mencionadas procuran que la prestación del trabajador sea segura y que, durante la relación laboral, dicha actividad no suponga que los riesgos a su integridad física, psíquica y mental no sean gestionados en la forma prescrita por la ley. Es así como la normativa busca lograr la eliminación o eventualmente la reducción de los actos y condiciones sub estándar.

6.4. En la determinación de la responsabilidad administrativa susceptible de una sanción, se debe invocar que conforme al criterio de esta Sala¹³, uno de los derechos fundamentales en materia sancionadora, es el derecho a la presunción de inocencia, regulado en el literal e), inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política¹⁴. Este derecho, recogido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG bajo la denominación de presunción de licitud¹⁵, proscribire que se sancione a una persona en tanto su responsabilidad sobre el hecho imputado no haya sido debidamente acreditado, más allá de toda duda razonable¹⁶.

6.5. El Tribunal Constitucional ha sostenido que el *Principio de presunción de inocencia* se constituye "en un límite al principio de libre apreciación de la prueba por parte del juez, puesto que dispone la exigencia de un mínimo de suficiencia probatoria para declarar la culpabilidad, más allá de toda duda razonable"¹⁷. Siguiendo tal criterio, en sede administrativa fiscalizadora y sancionadora, podemos afirmar que el *Principio de Presunción de Licitud* opera como lineamiento exigible a los órganos correspondientes del Sistema de Inspección del Trabajo, en los casos en los que los tipos sancionadores no establezcan un régimen objetivo de responsabilidad.

6.6. Resulta de vital importancia que la administración satisfaga un estándar probatorio razonable sobre la comisión de la infracción por la que se imputa a una inspeccionada, teniendo en cuenta que el nivel de probanza de la acusación es que ésta se encuentre acreditada más allá de toda duda razonable. La Administración Pública no solo debe encargarse de mostrar pruebas de la acusación, sino que tiene que encargarse de valorar y argumentar que tales piezas sustentan el análisis sobre los hechos probados del caso y en debida consideración del principio de tipicidad.

6.7. Así, con respecto a la infracción vinculada con la falta de acreditación de las medidas preventivas, tipificada en el numeral 28.7 del artículo 28 del RLGIT, el tipo sancionador previsto en la norma presenta la siguiente redacción:

"Artículo 28.- Infracciones muy graves de seguridad y salud en el trabajo

Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos:

(...)

28.7 No adoptar las medidas preventivas aplicables a las condiciones de trabajo de las que se derive un **riesgo grave e inminente** para la seguridad y salud de los trabajadores y personas que prestan servicios dentro del ámbito del centro de labores"¹⁸.

6.8. Sobre la inminencia en la vida y salud, la doctrina precisa:

"(...) **el peligro debe ser concreto e inminente para la vida misma o para la salud del sujeto pasivo.**

Todo riesgo que no tenga estas connotaciones carece de relevancia para la presente figura delictiva, como sucedería si se verifica que el riesgo es leve o remoto"¹⁹.

6.9. La Organización Internacional de Trabajo, en la Enciclopedia de Seguridad y Salud en el Trabajo, contiene referencias sobre la deficiencia grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, manifestando una perspectiva abierta a utilizar las medidas de la Administración Pública dentro de cierto margen de razonabilidad. Así, se puede encontrar la siguiente referencia:

"**Cuando los niveles son tan deficientes que existe un riesgo inminente** para la plantilla, **un inspector puede ser autorizado a expedir en el acto un documento legal por el que se prohíbe la utilización** de la maquinaria o la instalación en cuestión, o se detiene el proceso hasta que el riesgo haya sido plenamente controlado. **Si el riesgo es de menor orden, los inspectores pueden expedir una notificación oficial exigiendo formalmente la adopción de medidas de mejora de la situación en un plazo determinado.** Son acciones que constituyen un medio eficaz de optimizar con rapidez las condiciones de trabajo y, a menudo, una forma de ejecución preferible a los procedimientos judiciales, que pueden resultar incómodos y lentos para garantizar la aplicación de soluciones"²⁰.

6.10. En la dogmática, podemos considerar la opinión de Gonzales Ortega y Aparicio Tovar, quienes, sobre el riesgo grave e inminente, señalan lo siguiente:

"La gravedad o magnitud de un riesgo se mide por la probabilidad de la producción del daño y por la severidad del mismo"²¹.

6.11. Semejante perspectiva es compartida por Purcalla Bonilla, quien además precisa lo siguiente:

"**La conjunción de esas dos notas: gravedad o magnitud (probabilidad del riesgo y severidad del mismo) e inminencia (inmediatez de su actualización)**

(...)

El mecanismo autotutelar individual del trabajador (...) no debe encontrar aplicación si el riesgo es grave (probable y severo), pero no inminente, o si solo es inminente (de inmediata y segura producción), pero no grave (en lo que se refiere a su severidad, ya que la **inminencia conlleva la alta probabilidad**). Caso de acaecer dichas situaciones, diversas al riesgo que, de consumo, revista los caracteres de grave e inminente, las medidas a adoptar serán otras (...)².

6.12. Así, el motivo del escalamiento en la punición de ciertas conductas del administrado se funda en el interés protector del Estado que —por medio del contenido de sus normas punitivas— busca hacer eficaces los derechos fundamentales de trabajo. Con este fin y atendiendo al deber de prevención —de cumplimiento obligatorio por parte del administrado con relación a los trabajadores y personas en general que prestan servicios dentro del ámbito del centro de labores— el RLGIT ha dispuesto como una sanción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificado en el numeral 28.7 del artículo 28 del RLGIT, la afectación al deber de prevención “No adoptar las medidas preventivas aplicables a las condiciones de trabajo”, pero exige como consecuencia de ello se “derive un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores y personas que prestan servicios dentro del ámbito del centro de labores”.

6.13. Por tanto, atendiendo a la conjunción copulativa “riesgo grave e inminente”²³ del tipo infractor del numeral 28.7 del artículo 28 del RLGIT, para el juicio de subsunción del comportamiento reprochado no será suficiente que los inspectores de trabajo acrediten la gravedad por acción u omisión del incumplimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo por parte del sujeto inspeccionado. De conformidad con el principio de tipicidad, también se deberán desarrollar las razones que sustentan la inminencia en la configuración de dicho riesgo grave en materia de seguridad y salud de los trabajadores que la administración considere como afectados (y, eventualmente, de las personas que prestan servicios dentro del ámbito del centro de labores).

6.14. Por tanto, y siguiendo la línea resolutive de la Sala en las Resoluciones Nros. 463-2021, 565-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, así como las Resoluciones Nros. 1116, 1135, 1163-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala y la Resolución N° 127-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, entre otras; el Tribunal de Fiscalización Laboral sienta como criterio vinculante que la imputación del numeral 28.7 del artículo 28 del RLGIT implica necesariamente la verificación, por parte de la inspección del trabajo, del incumplimiento en la adopción de medidas preventivas sobre las condiciones de trabajo que implique un grave riesgo e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores y prestadores de servicios en el centro de labores. Por ello, la autoridad administrativa debe efectuar el análisis y sustentarlo si efectivamente la Inspeccionada incurrió en la infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo, en los términos establecidos en el tipo señalado, conforme al considerando anterior.

6.15. La Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral precisó a través del considerando 6.11 de la Resolución N° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del 05 de julio de 2021, que al realizar una lectura conjunta del artículo 53 de la LSST y del artículo 94 de su Reglamento, “(...) la imputación de responsabilidad al empleador por incumplimiento de su deber de prevención requiere que se acredite que la causa determinante del daño es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador y del incumplimiento por parte del empleador de las normas de seguridad y salud en el trabajo”.

6.16. En ese sentido, conforme lo señaló esta Sala a través del fundamento 6.20 de la Resolución N° 025-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 14 de junio de 2021, “no es posible la imposición de sanción alguna con el fundamento de meras sospechas, y tampoco sobre la base de que el imputado no ha demostrado su inocencia”²⁴.

6.17. Por ello, la importancia de que los inspectores de trabajo y la autoridad administrativa a cargo del procedimiento administrativo sancionador, en la evaluación de estos casos, consideren mediante los medios de investigación que recoge la LGIT y el RLGIT, recabar medios de prueba o indicios suficientes, que permitan la comprobación del supuesto de hecho que contiene el tipo infractor del numeral 28.7 del artículo 28 del RLGIT, materia de imputación al sujeto inspeccionado.

Sobre las conductas imputadas

6.18. Así, se observa que el punto 4.9 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción concluye que no se establece “En el recorrido se tomaron fotos de los vehículos que recogen basura: una compactadora y un volquete. El trabajador Jimmy Rodolfo Duran Saldaña, quien se encontraba en el lugar, manifestó que utilizan la compactadora para la ciudad de Tembladera y el volquete para caseríos. Se tomó fotos de los vehículos recolectores de basura que utilizaban para caseríos y, como se puede evidenciar de la imagen 2 que se adjunta, el vehículo que utilizan para el recojo de basura o residuos sólidos se encuentra sin asideros ni estribos antiderrapantes”.

6.19. Mientras que la Resolución Sub Intendencia N° 430-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ/SISA solo sustenta la imputación en su numeral 16 “En el caso concreto, de acuerdo a lo indicado en el Informe Final de Instrucción, la Autoridad Instructora señala que: “(...) se tomó fotos de los vehículos recolectores de basura que utilizaban para caseríos y, como se puede evidenciar de la imagen 2 que se adjunta, el vehículo que utilizan para el recojo de basura o residuos sólidos se encuentra sin asideros ni estribos antiderrapantes.”

6.20. Lo descrito precedentemente, permite advertir que al momento de determinar la responsabilidad del administrado no se desarrollaron las razones por las cuales estos hechos – generaban un contexto de condiciones graves o inminentes derivadas de las condiciones de trabajo, más allá de la ausencia de asideros y estribos antiderrapantes en el volquete empleado para el recojo de basura.

6.21. Debe tenerse en cuenta que, el hecho de que las infracciones advertidas en materia de seguridad y salud en el trabajo por parte de la autoridad administrativa se encuentren tipificadas como muy graves, no implica que *per se* deban ser considerados como un “riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores y personas que prestan servicios dentro del ámbito del centro de labores”.

6.22. En esa línea argumentativa, mediante Resolución de Sala Plena N° 012-2023-SUNAFIL/TFL, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral determinó lo siguiente:

“32. Sin embargo, en base a la casuística que ha sido de constante conocimiento por parte de la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral, esta Sala Plena estima pertinente el reiterar que – como toda actuación de poder del Estado - las labores de fiscalización no deben apartarse de la función que les ha sido conferida, ni de sus principios ordenadores expresamente reconocidos en Ley General de Inspección del Trabajo, conforme se ha establecido, por ejemplo, en la Resolución No 711-2023/SUNAFIL-TFL- Primera Sala.

33. Por ello, en la misma medida en la que la autoridad inspectiva cuenta con amplias facultades de supervisión, extendiéndose a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de la normativa sociolaboral, **los inspectores comisionados deben realizar todas las acciones legalmente permitidas para cumplir con la función de vigilancia y exigencia que les ha sido conferida; sin inhibirse de examinar, analizar y valorar los documentos que son presentados por el sujeto inspeccionado a lo largo del procedimiento inspectivo, sea como respuesta a los requerimientos efectuados por la autoridad inspectiva o como contraprueba.**”

6.23. En ese sentido, y conforme se estableció en el precedente de observancia obligatoria aprobado por la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Resolución de Sala Plena N° 001-2023-SUNAFIL/TFL, publicada el 25 de enero de 2023 en el diario oficial El Peruano:

“6.20. En efecto, en el marco del procedimiento de fiscalización y sancionador se deben obtener los indicios suficientes o elementos de convicción que permitan la comprobación de alguna infracción a las normas de trabajo que sean pasibles de sanción. Esto resulta necesario para poder sostener una imputación de responsabilidad administrativa al sujeto inspeccionado, para lo cual se deben agotar los medios conferidos por el TUO de la LPAG, la LGIT y el RLGIT, citados precedentemente”

6.24. Así, la carga de la prueba del hecho objeto de sanción corresponde a la Administración, no al administrado,

ya que, no es posible la imposición de sanción alguna con el fundamento de meras sospechas, y tampoco sobre la base de que el imputado no ha demostrado su inocencia.

6.25. A consideración de esta Sala, la interposición de una sanción sin haberse identificado correctamente el número de trabajadores afectados – elemento sustancial para la determinación de la cuantía de la multa a imponer – y sin motivar, suficientemente, la configuración del tipo infractor imputado (numeral 28.7 del artículo 28 del RLGIT) con los hechos recogidos en el Acta de Infracción, genera serios cuestionamientos a la aplicación de la potestad sancionadora en el caso de autos.

6.26. Sobre la Medida Inspectiva de Requerimiento. – En tanto el objeto de la medida inspectiva de requerimiento es la de revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado, esta debe cumplir con los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad para su emisión y de cumplir con expresar el ámbito subjetivo y objetivo, ello en concordancia a lo dispuesto en los precedentes administrativos contenidos en la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL, N° 002-2022-SUNAFIL/TFL, N° 008-2023-SUNAFIL/TFL y N° 009-2023-SUNAFIL/TFL.

6.27. En atención a los precedentes señalados, resulta necesario la evaluación de la legalidad, razonabilidad y proporcionalidad en la emisión de la medida inspectiva de requerimiento.

6.28. En el presente caso, no se analizó si el plazo conferido en dicha medida inspectiva (cinco días hábiles) resulta razonable y proporcional para que la medida dictada cumpla su finalidad, esto es, entre otros, que la inspeccionada pueda subsanar el incumplimiento advertido con la adquisición de dichos bienes (asideros y estribos antiderrapantes), así como su instalación en los vehículos señalados por la inspección del trabajo, dentro del plazo conferido tratándose de una entidad pública; lo cual debió ser evaluado no solo a fin de determinar la razonabilidad y proporcionalidad de su emisión, sino también a fin de que cumpla con su objetivo, esto es, la corrección de la conducta.

6.29. Además, se aprecia del expediente sancionador que la inspeccionada cumplió con lo dispuesto por la inspección de trabajo – aunque aproximadamente un mes después de emitida dicha medida de requerimiento–; lo cual no fue, debidamente, valorado ni atendido por la autoridad administrativa sancionadora al momento de evaluar la determinación de sanción ni por la Intendencia regional al conocer el recurso de apelación.

6.30. A consideración de esta Sala, la interposición de una sanción sin haberse delimitado correctamente el tipo infractor genera serios cuestionamientos a la aplicación de la potestad sancionadora en el caso de autos. Por ello, se considera que se ha vulnerado el debido procedimiento, a través de su manifestación de la debida motivación, conforme al análisis siguiente.

De la vulneración al principio del debido procedimiento

6.31. El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa lo siguiente:

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

6.32. El Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución, se ha pronunciado en numerosas oportunidades en relación con el derecho al debido procedimiento, estableciendo una reiterada y uniforme jurisprudencia al respecto, como lo recuerda la Sentencia recaída en el Expediente N° 04289-2004-AA:

“2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben

aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo –como en el caso de autos– o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal” (énfasis añadido).

6.33. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 5 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 02098-2010-AA, señaló que no solo existe base Constitucional o jurisprudencial para la configuración y desarrollo del derecho al debido procedimiento, sino que existe sustento Convencional, a saber:

“Tal como ya lo tiene expresado este Tribunal en uniforme y reiterada jurisprudencia, el derecho al debido proceso tiene un ámbito de proyección sobre cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea éste judicial, administrativo o entre particulares. Así, se ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no sólo tiene un espacio de aplicación en el ámbito “judicial”, sino también en el ámbito administrativo” y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, puede también extenderse a “cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la Convención Americana”. (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71). De igual modo la Corte Interamericana sostiene –en doctrina que ha hecho suya este Colegiado en la sentencia correspondiente al Exp. N° 2050-2002-AA/TC– que “si bien el artículo 8° de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos”(párrafo 69). (...)” (énfasis añadido).

6.34. Conforme a ello, dada la claridad expositiva del Tribunal Constitucional, así como de la norma contenida en el TUO de la LPAG, respecto de los alcances del derecho al debido procedimiento, debe analizarse el caso concreto en relación con la vulneración alegada por la impugnante, respecto de la debida motivación de las resoluciones.

6.35. El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo criterios jurisprudenciales que deben ser tenidos en cuenta por quienes deban administrar justicia, al momento de resolver, de acuerdo al artículo VII del Código Procesal Constitucional²⁵. A este entender, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA, estableció una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señalando, además, lo siguiente:

“4. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, expresando que:

“[...]E]l derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. [...]”

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente

de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N.º 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.” (STC 00091-2005-PA, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, entre otras).

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que: “un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada” (énfasis añadido).

6.36. Así las cosas, la motivación deberá ser expresa a efectos de que el acto administrativo que sustenta sea emitido a partir de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y donde se expongan las razones jurídicas que justifiquen su adopción; no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.

6.37. En efecto, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material²⁶.

6.38. Del marco expuesto se concluye que la motivación exige que, en la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa respecto a la determinación de responsabilidad por conductas contra el ordenamiento administrativo, se realice la exposición de la valoración de los medios probatorios y/o argumentos que el administrado formule durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, en aras de desvirtuarlos conforme a la normativa vigente; ello como garantía del debido procedimiento administrativo.

Sobre los presuntos vicios de motivación en el procedimiento administrativo sancionador

6.39. De lo expuesto en los fundamentos precedentes, es imperativo recalcar que las instancias del sistema responsables de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador deben garantizar que la motivación comprenda todas las alegaciones de los administrados, analizando sus fundamentos de hecho y de derecho; así como sustentando adecuadamente la aplicación, interpretación o integración normativa que corresponda a la absolución de cada una de las alegaciones planteadas, conforme a los precedentes o jurisprudencia constitucionalmente establecidos.

6.40. Respecto de la forma específica del vicio del acto administrativo identificado, debe precisarse que el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia no solo ha identificado sino ratificado el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la debida motivación de las resoluciones, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 00728-2008-PHC/TC, precisa:

“7. El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del

caso. Sin embargo, no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales.

Así, en el Exp. N.º 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N.º 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:

a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.

b) Falta de motivación interna del razonamiento. La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.

c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica Dworkin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. La motivación se presenta en este caso como una garantía para validar las premisas de las que parte el Juez o Tribunal en sus decisiones. Si un Juez, al fundamentar su decisión: 1) ha establecido la existencia de un daño; 2) luego, ha llegado a la conclusión de que el daño ha sido causado por “X”, pero no ha dado razones sobre la vinculación del hecho con la participación de “X” en tal supuesto, entonces estaremos ante una carencia de justificación de la premisa fáctica y, en consecuencia, la aparente corrección formal del razonamiento y de la decisión podrán ser enjuiciadas por el juez [constitucional] por una deficiencia en la justificación externa del razonamiento del juez.

Hay que precisar, en este punto y en línea de principio, que el hábeas corpus no puede reemplazar la actuación del juez ordinario en la valoración de los medios de prueba, actividad que le corresponde de modo exclusivo a éste, sino de controlar el razonamiento o la carencia de argumentos constitucionales; bien para respaldar el valor probatorio que se le confiere a determinados hechos; bien tratándose de problemas de interpretación, para respaldar las razones jurídicas que sustentan determinada comprensión del derecho aplicable al caso. (...)

d) La motivación insuficiente. Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. (...)

e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengan planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa) (...).

f) Motivaciones cualificadas. - Conforme lo ha destacado este Tribunal, resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la demanda, o cuando, como producto de la decisión jurisdiccional, se afectan derechos fundamentales como el de la libertad. En estos casos, la motivación de la

sentencia opera como un doble mandato, referido tanto al propio derecho a la justificación de la decisión como también al derecho que está siendo objeto de restricción por parte del Juez o Tribunal.” (énfasis agregado).

6.41. En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación aparente, la cual se configura ya que la Sub Intendencia si bien da la apariencia de motivación al existir citas normativas y mencionar la solicitud del administrado, no valora adecuadamente los medios probatorios presentados, deviniendo en que su decisión carece de sustento jurídico alguno.

6.42. Cabe precisar que, realizado el análisis de conservación del acto conforme al artículo 14° del TUO de la LPAG, el vicio resulta trascendente y no comprendido en las causales taxativamente consideradas en el precitado artículo por no tratarse de una motivación insuficiente o parcial sino una aparente. Por ello, conforme al numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, el acto deviene en nulo.

*“Artículo 10.- Causales de nulidad
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:
(...)*

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14. (énfasis agregado)”.

6.43. Por tanto, resulta imposible convalidar la incongruencia advertida por parte de la Sub Intendencia de Resolución, que debió de evaluar de manera adecuada los hechos que motivaron el presente procedimiento sancionador, ni se aplicó el marco normativo correspondiente, pues, no se identificó ni justificó correctamente la gravedad e inminencia del riesgo que exige el tipo infractor contenido en el numeral 28.7 del artículo 28 del RLGIT; ni la razonabilidad y proporcionalidad en la emisión de la medida inspectiva de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

6.44. Lo anterior generó la vulneración del derecho de defensa del administrado²⁷ y al debido procedimiento. Debe recordarse que recae en la Administración el deber de acreditar fehacientemente la conducta antijurídica en el imputado, luego de un procedimiento llevado a cabo con las garantías constitucionalmente reconocidas y reseñadas líneas arriba.

6.45. Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Sub Intendencia N° 430-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ/SISA, y confirmada por la Resolución de Intendencia N° 162-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ, incurre en vicio de nulidad y se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, dada la existencia de un vicio en el acto administrativo constituido por la motivación aparente

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

6.46. El artículo 15 de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. En ese sentido, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema”. Precisa, además, que se sustenta en la “inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal”.

6.47. En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del procedimiento administrativo sancionador que acarrean la nulidad de al menos un acto administrativo expedido por una autoridad del Sistema de Inspección del Trabajo.

6.48. En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia N° 430-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ/SISA, de fecha 23 de setiembre de 2022, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 y el numeral 13.1 del artículo 13 del TUO de la LPAG; tal resolución

carece de efectos y, en consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento, al haberse vulnerado los principios de debido procedimiento y motivación.

6.49. Conforme a lo anterior, se deberá retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio inicial; esto es, al momento de emisión de la Resolución de Sub Intendencia respectiva, a efectos que dicha instancia emita una nueva decisión considerando los argumentos contenidos en la presente Resolución, conforme a lo prescrito en el numeral 12.1 del artículo 12 del TUO de la LPAG.

6.50. En consecuencia, corresponde remitir los actuados del presente procedimiento sancionador al Intendente respectivo y a la Gerencia General de SUNAFIL, a efectos que -de ser el caso- procedan conforme a sus competencias, en el marco del ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración regulada en el Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos y conforme al Título V del TUO de la LPAG.

6.51. Finalmente, por las consideraciones antes dichas, no corresponde pronunciarse sobre los otros alegatos planteados en el recurso de revisión

VII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

7.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

7.2. En tal sentido, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos **6.5**, **6.6**, **6.13** y **6.14** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

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 la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE YONAN, y, en consecuencia **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 430-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ/SISA, emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Cajamarca, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 262-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Segundo.-RETROTRAER el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que se produjo el vicio, esto es, la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 430-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ/SISA, a fin de que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento considerando los alcances señalados en la presente resolución.

Tercero.- ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.5**, **6.6**, **6.13** y **6.14** de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Cuarto.- PRECISAR que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

Quinto.- Notificar la presente resolución a la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE YONAN, y a la Intendencia Regional de Cajamarca, para sus efectos y fines pertinentes.

Sexto.- Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Cajamarca, y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin que, de considerarlo conveniente, proceda conforme a sus atribuciones y de acuerdo a lo señalado en el considerando 6.50 de la presente resolución.

Séptimo.- Disponer la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano" y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL (www.gob.pe/sunafil), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Regístrese, comuníquese y publíquese,

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Vocal Titular

Vocal ponente: LUIS MENDOZA

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Estándares de higiene ocupacional (Sub materia: botiquín); Gestión interna de seguridad y salud (Sub materia: comité (o supervisor) de seguridad y salud en el trabajo, reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo); Condiciones de seguridad: en lugares de trabajo, instalaciones civiles y maquinarias (Sub materia: condiciones de seguridad); Seguro complementario de trabajo de riesgo (Sub materia: incluye todas).

² Notificada el 26 de setiembre de 2022 a la impugnante y el 29 de setiembre de 2022 a su procuraduría pública.

³ Reducida al 30%.

⁴ Notificada el 24 de octubre de 2022 y a su procuraduría pública el 02 de noviembre de 2022.

⁵ "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."

⁶ "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.

(...)"

⁷ "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."

⁸ "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.

⁹ "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."

¹⁰ Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N°004-2017-TR.

¹¹ Ley N° 29783, Artículo 1. Objeto de la Ley: La Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo tiene como objetivo promover una cultura de prevención de riesgos laborales en el país. Para ello, cuenta con el deber de prevención de los empleadores, el rol de fiscalización y control del Estado y la participación de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, quienes, a través del diálogo social, velan por la promoción, difusión y cumplimiento de la normativa sobre la materia.

¹² Ley N° 29783, I. Principio de Prevención: El empleador garantiza, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores. Debe considerar factores sociales, laborales y biológicos, diferenciados en función del sexo, incorporando la dimensión de género en la evaluación y prevención de los riesgos en la salud laboral.

¹³ Fundamento 6.18 de la Resolución N° 025-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

¹⁴ Constitución Política del Perú, artículo 2.- Toda persona tiene derecho: (...) 24. A la libertad y a la seguridad personal. En consecuencia: (...) e. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

¹⁵ TUO de la LPAG, Título Preliminar, artículo IV. Principios del procedimiento administrativo: (...) 9. Presunción de licitud. - Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

¹⁶ En el fundamento 3 de la STC recaída en el Expediente 08811-2005-PHC/TC, el Tribunal Constitucional señaló que el derecho a la presunción de inocencia "obliga al órgano jurisdiccional a realizar una actividad probatoria suficiente que permita desvirtuar el estado de inocente del que goza todo imputado, pues este no puede ser condenado solo sobre la base de simples presunciones"

¹⁷ Fundamento 2 de la STC recaída en el Expediente 1172-2003-HC/TC

¹⁸ Énfasis agregado.

¹⁹ Salinas Siccha, Ramiro. Derecho Penal. Parte Especial. Quinta edición. Lima: Grijley, 2013, p. 268.

²⁰ Enciclopedia de Seguridad y Salud en el Trabajo (2022). Organización Internacional de Trabajo. Tomo II, capítulo 57. <https://www.insst.es/tomo-ii> - Énfasis agregado.

²¹ Cfr. Gonzales Ortega y Aparicio Tovar. Comentarios a Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales. Trotta, Madrid, 1996. Pp. 139.

²² Purcalla Bonilla, Miguel Angel. El derecho del trabajador a interrumpir su prestación y el abandono del lugar de trabajo. Revista de relaciones laborales, ISSN 1133-3189, N° 6, 1998, págs. 209-222.

²³ Énfasis agregado.

²⁴ Citando al autor Miguel Carmona Ruano.

²⁵ **Numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG** "Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional".

²⁶ "TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.11. Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público".

²⁷ Fundamento jurídico 14, Exp. N° 02098-2010-PA/TC.

J-2294003-1

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN N° 009-2024-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 039-2021-SUNAFIL/IRE-ANC
PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE ANCASH
IMPUGNANTE : SAN FERNANDO S.A.
ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-ANC
MATERIAS : RELACIONES LABORALES LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por SAN FERNANDO S.A., en contra la Resolución de Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-ANC, de fecha 28 de octubre de 2022. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.28, 6.29, 6.30, 6.33, 6.34** de la presente resolución, sobre el tipo infractor contenido en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT bajo el supuesto de discriminación por ejercicio de la libertad.

Lima, 9 de mayo de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por SAN FERNANDO S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-ANC, de fecha 28 de octubre 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° 1503-2020-SUNAFIL/IRE-ANC, 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° 182-2020-SUNAFIL/IRE-ANC (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, por la discriminación sindical de 22 trabajadores afiliados al SITROSANFER al no haber acreditado el pago del incremento de S/1.80 soles sobre el jornal diario a partir de octubre de 2019 hasta la fecha de la inspección, y dos (02) infracciones muy graves a labor inspectiva, por no acreditar el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento de fecha 08 de setiembre de 2020 y por la negativa de facilitar la información y documentos el día 18 de setiembre de 2020, en mérito a la denuncia del Sindicato de Trabajadores Obrero de la Empresa San Fernando S.A. (SITROSANFER).

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 038-2021-SUNAFIL/IRE-ANC, de 02 de marzo de 2021, notificado a la impugnante el 19 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 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° 236-2021-SUNAFIL/IRE-ANC-SIAL, de fecha 01 de junio 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 Ancash, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 009-2022-SUNAFIL/IRE-ANC-SIRE, de fecha 11 de enero de 2022, notificada el 13 de enero de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 361,393.50, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por la discriminación sindical de los 22 trabajadores afiliados al SITROSANFER que se detalla en cuadro N° 01 de la presente acta de infracción, al no haber acreditado el pago del incremento de S/1.80 sobre el jornal diario, a partir del mes de octubre del 2019 hasta la fecha de la inspección; tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 338,818.50.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no acreditar el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento de fecha 08 de setiembre de 2020 y notificada en la misma fecha; tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 22,575.00.

1.4 Con fecha 1 de febrero de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 009-2022-SUNAFIL/IRE-ANC-SIRE, argumentando lo siguiente:

i. La accionante señala que para que una infracción administrativa sea una acción típica antijurídica y culpable se debe verificar además que sea contraria a derecho, es decir que no existan causales de no antijuricidad; hace mención del numeral 10 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

ii. Mencionan que SUNTSANFER y el Sindicato del Sur solicitaron el incremento salarial de S/1.80 a partir de 1 de octubre del 2019 hasta el 30 de setiembre de 2020 y que SITROSANFER tuvo las mismas posibilidades de pactar una cláusula similar, pero que no había sucedido en el momento que el Inspector se encontraba realizando las actuaciones inspectivas, dado que se encontraban en un proceso de negociación; indica que la empresa en uso de sus facultades decidió extender el pago de S/1.80 a todos los trabajadores no sindicalizados, menciona que el aumento de la remuneración a los trabajadores no sindicalizados fue idéntico al establecido con SUNTSANFER y el Sindicato del Sur y que respetaron lo acordado.

iii. Indica que ni la autoridad Instructora ni la Sub Intendencia han demostrado en qué supuesto de la lista de motivos prohibidos considerado por la Constitución se estaría incurriendo; la existencia de algún daño o afectación alguna a los 22 trabajadores debido a que en todo momento la empresa cumplió con lo acordado, incluso luego de finalizar las negociaciones con el Sindicato se consiguió de manera similar el aumento acordado con los otros dos sindicatos, como consta del convenio y las boletas adjuntadas en los anexos de su escrito.

iv. Al respecto señala que la Sub Intendencia debió analizar de manera detallada y minuciosa los artículos 9° y 42° del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo.

v. La accionante señala que el inspector propuso en el Acta de infracción una sanción por presuntamente existir una discriminación sindical de 22 trabajadores afiliados al sindicato, al no haber acreditado el pago de S/1.80 sobre el jornal diario a partir de octubre de 2019 y que el mencionado incremento se otorgó a los no sindicalizados, y que conforme al informe final de instrucción precisa que la supuesta conducta infractora de su representada es no entregar S/1.80 adicional en el jornal diario a los afiliados al sindicato bajo las mismas razones por las cuales se propone infraccionar en el Acta de Infracción y que en la etapa sancionadora la sub intendencia cambió de manera radical el sustento de la conducta infractora, ya que presentó como presunta conducta infractora el incumplimiento de las cláusulas 25 y 35 de los convenios colectivos del sindicato y Sindicato del Sur, sin embargo que esas no fueron parte de la argumentación de la Autoridad Instructora, ni en la Imputación de cargos ni en el Informe Final de Instrucción, es decir se cambió se

manera flagrante la conducta presuntamente antijurídica en la Resolución de Sub Intendencia.

vi. La accionante indica que uno de los requisitos de validez del acto administrativo es la debida motivación y que en el presente caso los inspectores proponen una multa administrativa por no haber cumplido con la medida de requerimiento, la cual suponía la subsanación de la presunta infracción cometida, sin embargo nunca existió una vulneración al ordenamiento, por lo cual lo solicitado no cumplía con salvaguardar el principio de legalidad, por lo que teniendo en cuenta que el requerimiento tiene un carácter unitario y que si el administrado verifica que esta no respeta el principio de legalidad, tiene derecho a resistirse, por ser violatorio al artículo 14 de la LGIT y numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT por cuanto considera no se respetó el principio de legalidad ni el de debida motivación, y que por lo mismo su representada no habría incurrido en la infracción a la labor inspectiva imputada y que en relación a ello esto ha sido validado por el Tribunal mediante su Resolución N° 00082-2021 SUNAFIL/TFL.

vii. La accionante al respecto indica que el Tribunal interpretó el artículo 42° de la Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo precisando que los convenios colectivos de los sindicatos minoritarios tienen eficacia personal limitada, y que a su vez el VII Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral y Previsional establecen dos excepciones para extender los beneficios de los convenios colectivos: i) por acuerdo de las partes señalado en el convenio colectivo; o, ii) por decisión unilateral del empleador cuando se refiere solamente a beneficios laborales más favorables al trabajador. También indica que el Tribunal señala como las remuneraciones son susceptibles a extensión, ya que todo trabajador tiene derecho a percibir una remuneración similar por el mismo trabajo, incluso precisa que si la extensión hubiese sido sobre el aumento de remuneraciones, entonces se estaría ante un supuesto que no vulnera la libertad sindical de los trabajadores y que en el presente caso la Administración no puede pretender extender los beneficios de los convenios colectivos de los sindicatos minoritarios, cuando tienen eficacia limitada y la única causal de extensión versa para los trabajadores no sindicalizados, y que en ese sentido su representada no extendió algún beneficio de naturaleza limitada, como el bono de cierre de pliego, sino que mejoró las remuneraciones de los trabajadores, cuya naturaleza es general y no sindical, y en consecuencia el aumento no vulnera la libertad sindical de los trabajadores ni mucho menos genera un daño y por lo cual considera que los fundamentos del Tribunal son aplicables al caso de su representada ya que versa sobre una extensión del convenio colectivo a los trabajadores no sindicalizados y que el aumento aplicado por su representada es legal y que no vulnera algún derecho al personal sindicalizado.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-ANC, de fecha 28 de octubre de 2022, la Intendencia Regional de Ancash declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. Señala que, del Acta de Infracción se puede advertir que el propio inspeccionado indicó que efectivamente en el mes de enero del 2020 se hizo efectivo el pago con retroactividad desde el mes de octubre del 2019, un incremento de S/.1.80 soles sobre el jornal diario al personal no sindicalizado y al personal sindicalizado (SUNTSANFER) y en el mes de febrero de 2020 a los afiliados al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Empresa San Fernando Sur; no habiendo hecho efectivo dicho incremento a los trabajadores afiliados al Sindicato de Trabajadores obreros de la Empresa San Fernando (SITROSANFER), es decir a favor del Sindicato, por lo que al haberse verificado el incumplimiento de dicha obligación legal se incurrió en discriminación sindical.

ii. Que la Ley no prohíbe que el empleador pueda extender todo lo acordado en un convenio colectivo de un sindicato minoritario a los trabajadores no sindicalizados, entonces cuanto más es factible que dichos acuerdos pactados en un convenio colectivo les sean extensivo a los trabajadores sindicalizados, como es el caso del sindicato (SITROSANFER), por cuanto al no hacerlo estaría vulnerando un derecho fundamental de todo trabajador, como es el derecho a la no discriminación.

iii. Precisa que la igualdad no solo implica tratar igual a los iguales sino también desigual a quienes son desiguales, y que en el presente caso se ha evidenciado un trato desigual y discriminatorio por parte de SAN FERNANDO en relación

con las remuneraciones percibidas por los trabajadores del sindicato (SITROSANFER) frente a las remuneraciones otorgadas.

iv. Sobre el argumento, de que la resolución apelada indicó como conducta infractora el incumplimiento de las cláusulas 25 y 35 de los convenios colectivos del sindicato y Sindicato del Sur, cuando esas no fueron parte de la argumentación de la Autoridad Instructora, ni en la Imputación de Cargos ni en el Informe Final; indican que en el punto IV de la referida resolución en el punto denominado "Determinación de la Sanción a Imponer" se adjunta el cuadro N° 2 en el cual se especifican como hechos imputados discriminación sindical de los 22 trabajadores al SITROSANFER al no haber acreditado el incremento de S/.1.80 soles sobre el jornal diario a partir de octubre del 2019 y el no dar cumplimiento a la medida de requerimiento, lo cuales vendrían hacer la conducta infractora, siendo que en ninguno de ellos se hace mención como conducta infractora lo argumentado por el Apoderado de SAN FERNANDO, esto es, que sea por incumplimiento de las cláusulas 25 y 35 de los convenios colectivos, asimismo se advierte que, la conducta cometida por la recurrente al no encontrarse justificada en una razón objetiva y razonable, se trata de una desigualdad de trato tipificada en el numeral 25.17 artículo 25 del RLGIT.

v. Que la Imputación de Cargos, el Acta de Infracción y el Informe Final de Instrucción han sido emitidos respetando el principio de razonabilidad, y conforme a los argumentos esbozados en el Acta de Infracción; es más, en la Resolución de Sub Intendencia para la aplicación de la multa se ha determinado con estricta observancia al Principio de Razonabilidad y Proporcionalidad, por cuanto se hizo en cumplimiento y respeto a lo establecido por Ley y que correspondía a la conducta imputada.

vi. Con relación a la aplicación del criterio contenido en la Resolución N° 167-2022-SUNAFIL/TFL-PRIMERA SALA, señala que tal como lo refiere la accionante es solo un criterio del Tribunal de Fiscalización Laboral, mas no un precedente vinculante de carácter obligatorio su aplicación, asimismo del análisis de los hechos que fueron debidamente analizados y detallados por el Inspector comisionado en el Acta de Infracción en el punto IV. HECHOS CONSTATADOS, se advierte que se dio la discriminación remunerativa en el sentido que si bien es cierto dicho incremento se dio en base al convenio suscrito entre los sindicatos SUNTSANFER y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Empresa San Fernando Sur, también se había hecho extensivo para los trabajadores no sindicalizados, por ende podía también haberse otorgado a los 22 trabajadores de SITROSANFER, puesto que ya estaban siendo otorgados para casi la totalidad de trabajadores, con excepción de estos 22 trabajadores afectados, evidenciándose una discriminación remunerativa.

1.6 Con fecha 17 de noviembre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Ancash el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-ANC.

1.7 La Intendencia Regional de Ancash admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 1156-2022-SUNAFIL/IRE-ANC, recibido el 23 de noviembre de 2022 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 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la

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

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1 El artículo 217 del 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 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 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 modificatorias⁸.”

3.4 En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

3.5 En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE SAN FERNANDO S.A.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que SAN FERNANDO S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-ANC, emitida por la Intendencia Regional de Ancash, que confirmó la sanción impuesta de S/ 361,393.50, por la comisión de una (1) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT y una (1) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución; es decir, el 03 de noviembre 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 SAN FERNANDO S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 17 de noviembre de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de

Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-ANC, señalando los siguientes alegatos:

i. Que se ha vulnerado el principio de legalidad, pues la Intendencia ha incurrido en una interpretación errónea de los artículos 9° y 42° del TUO de la LRCT.

ii. Sostiene que las cláusulas de los convenios colectivos celebrados solo le son aplicables a los miembros de los sindicatos minoritarios que negociaron los respectivos convenios, pues el artículo 42 del TUO de la LRCT señala que los convenios colectivos solo tendrán fuerza vinculante entre las partes que lo adoptaron.

iii. Indica que existe una causal de nulidad contenida en el numeral 1 del artículo 10 del TUO de la LPAG.

iv. Que la Intendencia pretende convalidar una vulneración al debido procedimiento, pues se ha variado la conducta infractora en la resolución de subintendencia, pues presentó como presunta conducta infractora el incumplimiento de las cláusulas 25 y 35 de los convenios colectivos de SUNTSANFER y el Sindicato del Sur; sin embargo, ese no fue el argumento de la autoridad instructora, ni la imputación de cargos ni el informe final de instrucción, con lo cual se vulneraría el principio de tipicidad.

v. Expone que la intendencia ha incurrido en interpretación errónea de los convenios colectivos celebrados por San Fernando y el SUNTSANDER y el Sindicato del Sur, y que no se ha configurado un acto o práctica discriminatoria en modo alguno.

vi. Señala que se ha incurrido en la inaplicación de los principios de legalidad, debida motivación y de razonabilidad al emitir la medida de requerimiento.

vii. Cita la Resolución N°0082-2021-SUNAFIL/TFL.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento

6.1 Como parte de los alegatos del recurso de revisión, esta Sala ha identificado que la impugnante solo cuestiona una presunta vulneración al debido procedimiento⁹ y a la debida motivación de las resoluciones administrativas. 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.

6.2 El debido procedimiento exige la debida motivación del acto administrativo, entendido como una garantía que tienen los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y actuar pruebas, que deberán ser tenidas en cuenta por la autoridad administrativa al decidir, para que esa decisión sea conforme a derecho.

6.3 En ese contexto, se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa¹⁰, 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.

6.4 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”.

6.5 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 administrativa¹¹, 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.

6.6 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.

6.7 En esa línea argumentativa, esta Sala identifica, desde un análisis formal, que tanto la Resolución de Sub Intendencia N° 009 -2022-SUNAFIL/IRE-ANC-SIRE, como la Resolución de Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-ANC, han contemplado la argumentación y medios de prueba expuestas por la impugnante, advirtiéndose el cumplimiento de los requisitos referidos al cumplimiento del debido procedimiento como principio y derecho material, de los derechos de defensa y a la prueba, así como el cumplimiento de la garantía de la debida motivación.

6.8 Por otra parte, la impugnante alega que se ha vulnerado el principio del debido procedimiento y el principio de tipicidad, pues se ha variado la conducta infractora en la resolución de sub intendencia. Sobre ello corresponde precisar que, de la lectura del considerando 73 de la Resolución de Sub Intendencia se tiene que la conducta infractora se estableció como: *“La discriminación sindical de los 22 trabajadores afiliados al SITROSANFER que se detalla en cuadro N° 01 de la presente acta de infracción, al no haber acreditado el pago del incremento de S/ 1.80 sobre el jornal diario, a partir del mes de octubre del 2019 hasta la fecha de la inspección”*, no evidenciándose la supuesta variación alegada de dicha conducta infractora, en la medida que es la misma que se mantuvo en la imputación de cargos y el informe final de instrucción, y con la cual ejerció su derecho a la defensa; por lo que, debe desestimarse dicho argumento.

6.9 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 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.

6.10 Del examen efectuado por esta Sala sobre las resoluciones emitidas en el Procedimiento Sancionador, se puede observar que estos 4 elementos pueden ser satisfactoriamente comprobados, por lo que, de manera formal y material, el debido procedimiento ha sido respetado dentro del trámite del procedimiento sancionador, asimismo, no se advierte la afectación de los principios de legalidad, razonabilidad o causalidad, por ende, se debe desestimar los argumentos referidos a cuestionar este extremo.

6.11 En conclusión, la nulidad alegada por la impugnante no debe ser acogida al no evidenciarse que se haya incurrido en alguna causal de nulidad contemplada en el artículo 10 del TUO de la LPAG. Por tales razones, no corresponde amparar los argumentos expuestos en este extremo.

Sobre los actos de discriminación laboral

6.12. Al respecto, la igualdad salarial por igual trabajo constituye un principio-derecho que se desprende del numeral 2 del artículo 2° y del numeral 1 del artículo 26° de la Constitución Política del Perú; además del numeral 2 del artículo 23° de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el literal a) numeral i) del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por vía de interpretación habilitada por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política¹².

6.13. En este punto, resulta pertinente invocar lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), en la Opinión Consultiva N° 18, respecto de la igualdad:

“101. (...) el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al ius cogens, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es

un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. (...)”.

6.14. Asimismo, el Convenio N° 100 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), ratificado por el Perú el 01 de febrero de 1960, sobre igualdad de la remuneración, prescribe lo siguiente:

“Artículo 2

1. **Todo Miembro deberá**, empleando medios adaptados a los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración, promover y, en la medida en que sea compatible con dichos métodos, **garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración** entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.
2. Este principio se deberá aplicar sea por medio de:
 - a. La legislación nacional;
 - b. Cualquier sistema para la fijación de la remuneración, establecido o reconocido por la legislación;
 - c. contratos colectivos celebrados entre empleadores y trabajadores; o la acción conjunta de estos diversos medios¹³.

6.15. Por su parte, el numeral 1.1 del artículo 1 del Convenio N° 111 de la OIT señala:

“Artículo 1

1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende:
 - a) Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social **que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación**;
 - b) **Cualquier otra distinción**, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.
2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.
3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo¹⁴.

6.16. En este punto es importante invocar el artículo 55 de la Constitución Política del Perú, que precisa que: “los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”. Asimismo, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú señala en forma expresa que: “las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”. Entonces, por mandato de la Constitución Política, es obligación interpretar los derechos fundamentales de conformidad con los convenios internacionales, entre los que se encuentran los Convenios de la OIT.

6.17. Por otra parte, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 02974-2010-PA/TC, ha definido la relación existente entre el mandato de igualdad y la proscripción de la discriminación, señalando lo siguiente: “6. La aplicación, pues, del principio de igualdad no excluye el tratamiento desigual, por ello no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables. 7. Estas precisiones deben complementarse con el adecuado

discernimiento entre dos categorías jurídico-constitucionales, a saber, diferenciación y discriminación. En principio; debe precisarse que la diferenciación esta constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio; es decir, se estará frente a una diferenciación cuando **el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables**. Por el contrario, cuando esa desigualdad de trato no sea razonable ni proporcional, se está frente a una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable" (énfasis añadido).

6.18. Es necesario precisar que la igualdad no solo implica tratar igual a los iguales, sino también desigual a quienes son desiguales. A partir de dichas premisas, la diferenciación se encuentra constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio. La igualdad solo será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. **Así, solo cuando la desigualdad de trato no sea razonable ni proporcional estaremos ante una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable**¹⁵(énfasis añadido).

6.19. En esa línea argumentativa, esta Sala también precisó a través de la Resolución N° 103-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, que la igualdad salarial por igual trabajo constituye un derecho que se desprende del artículo 2 inciso 21 y del artículo 26 inciso 12 de la Constitución Política del Perú, además del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (fundamento 6.11), entendiéndose que no todo trato desigual es discriminatorio; sino que por el contrario "la igualdad sólo será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. Cuando, por el contrario, la desigualdad de trato no sea razonable ni proporcional estaremos ante una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable" (fundamento 6.13), citándose a un autor nacional el cual propone la siguiente regla: "La regla general es la siguiente, la ley prohíbe pagar una remuneración menor que la que percibe una persona cuando ambos realizan trabajos que requieren la misma habilidad esfuerzo y responsabilidad y son ejecutados en el mismo establecimiento bajo similares condiciones, salvo que la diferencia se base en la antigüedad del mérito o la calidad o cantidad de producción o cualquier factor objetivo distinto"¹⁶ (énfasis añadido).

6.20. Por su parte, el numeral 25.17 del artículo 25° del Reglamento, tipifica como infracción muy grave en materia de relaciones laborales: "La discriminación del trabajador, directa o indirecta, en materia de empleo u ocupación, como las referidas a la contratación, retribución, jornada, formación, promoción y demás condiciones, por motivo de origen, raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión, ascendencia nacional, origen social, condición económica, ejercicio de la libertad sindical, discapacidad, portar el virus HIV o de cualquiera otra índole" (subrayado agregado).

Sobre el caso en concreto

6.21. Con fecha 24 de febrero de 2020, el Sindicato de Trabajadores Obreros de la Empresa San Fernando (en adelante SITROSANFER) presentó su denuncia contra la impugnante, alegando que, en enero del año 2020, se otorgó a los trabajadores no sindicalizados del Plantel MP09 Huarney, un incremento de S/ 1.80 diarios al sueldo de cada trabajador (S/ 54.00 mensuales) y la bonificación denominada "bono ayuda social" por S/ 130.00; no obstante, los trabajadores sindicalizados que laboran en la mencionada planta, no recibieron ningún incremento.

6.22. De las actuaciones inspectivas, se determinó que el sujeto inspeccionado en enero del 2020 hizo efectivo el pago con retroactividad desde octubre del 2019 de S/1.80 sobre el jornal diario al personal no sindicalizado y al personal sindicalizado del Sindicato SUNTSANFER, y en el mes de febrero del 2020, a los afiliados al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Empresa San Fernando Sur; no habiendo hecho efectivo el incremento a los trabajadores afiliados al Sindicato SITROSANFER.

6.23. En vista de ello, el Inspector comisionado determinó que San Fernando al haber incrementado en S/ 1.80 sobre el jornal diario de los trabajadores no afiliados a los sindicatos SUNTSANFER y Sindicato del Sur ha cometido actos de **discriminación sindical** en contra de los afiliados al SITROSANFER, pues considera que debió de igual forma, otorgarles también el beneficio de este incremento remunerativo a los veintidós (22) trabajadores afiliados a este último.

6.24. Conforme al recurso de revisión presentado, la impugnante alega que se ha vulnerado el principio de tipicidad, pues se ha interpretado erróneamente los artículos 9°¹⁷ y 42°¹⁸ del TUO de la LRCT, debido a que, considera que las cláusulas de los convenios colectivos celebrados solo le son aplicables a los miembros de los sindicatos minoritarios que negociaron los respectivos convenios.

6.25. Sobre este argumento, corresponde precisar que de acuerdo con lo constatado en el numeral 6 del considerando 4.4. del Acta de Infracción, San Fernando cumplió con lo pactado con los sindicatos (SUNTSANFER y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Empresa de San Fernando Sur) en los convenios colectivos, habiendo aplicado dicho incremento remunerativo de S/ 1.80 sobre el jornal diario, no solo a los trabajadores afiliados, sino haciendo extensivo este beneficio a los trabajadores no afiliados. Tal como se detalló:

"6.-En la presente Inspección de Trabajo, el sujeto inspeccionado señala en su informe presentado en su correo electrónico de fecha 18 de agosto del 2020, que efectivamente en el mes de enero del 2020 se hizo efectivo el pago con retroactividad desde el mes de octubre del 2019, un incremento de S/. 1.80 soles sobre el jornal diario al personal no sindicalizado y al personal sindicalizado al SUNTSANFER; y en el mes de febrero del 2020 a los afiliados al Sindicato Nacional de trabajadores de la Empresa San Fernando Sur; no habiendo hecho efectivo dicho incremento en los trabajadores afiliados al Sindicato de Trabajadores obreros de la empresa San Fernando (en adelante SITROSANFER) a pesar de que se encuentra en trámite su pliego de reclamos del periodo de octubre del 2019-setiembre 2020". (Énfasis añadido)

6.26. En este punto, debe considerarse el criterio esbozado en las Resoluciones de Sala Plena N°009-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala y N°004-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, en relación con la afectación del derecho a la libertad sindical. Es así como, de los criterios de observancia obligatoria contenidos en los fundamentos 22, 29 y 30 de la Resolución de Sala Plena N°009-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, se advierte que:

"6.22 Como puede comprobarse, la doctrina, con base constitucional, ha subrayado que, por aplicación sincronizada de los artículos 9, 46 y 47 de la LRCT, se pueden producir las siguientes variables con respecto a la representatividad y los efectos del convenio colectivo de trabajo resultante en el nivel de empresa.

6.22.1 Un sindicato que afilia a la mayoría absoluta de los trabajadores tiene facultades para negociar por todas las personas comprendidas en ese ámbito, pudiendo extenderse los efectos del convenio a todos los trabajadores (eficacia general) o solo a los afiliados a la organización sindical mayoritaria (eficacia limitada), según la naturaleza de los beneficios y lo que hayan previsto los sujetos colectivos (empleador y sindicato).

6.22.2 Un sindicato minoritario, que no representa a la mayoría absoluta de trabajadores, puede negociar la suscripción de convenios colectivos de eficacia limitada, esto es, de aplicación exclusiva con respecto a sus afiliados.

6.22.3 Varios sindicatos minoritarios tienen representatividad para negociar por todos los trabajadores del ámbito, si aquellas organizaciones coaligadas alcanzan a ser la mayoría dentro del ámbito correspondiente. En cambio, si no hay coalición, cada sindicato minoritario podrá negociar por separado y cada convenio se extenderá exclusivamente a sus afiliados.

6.22.4 De coexistir un sindicato mayoritario y uno o más sindicatos minoritarios, aquel que afilia a la mayoría absoluta del ámbito, tendrá representatividad, pudiendo negociar por todos los trabajadores y, de celebrarse un convenio colectivo de trabajo, éste tendrá eficacia general".

6.29 Es decir, puede advertirse que el tipo contenido en el inciso 25.10 del artículo 25 del RLGIT está compuesto por una premisa suficiente que, leída con la consecuencia jurídica prescrita, puede entenderse de la siguiente manera: ["son muy graves las infracciones consistentes en la realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores"]. Por ende, **la extensión de beneficios del convenio**

colectivo de trabajo de eficacia limitada a los no afiliados al sindicato minoritario está contemplada en esta premisa del tipo sancionador de forma suficiente, infracción que es sancionada con la graduación máxima en el ordenamiento administrativo laboral. La subsunción de la extensión de los beneficios de un convenio colectivo de eficacia limitada a los no afiliados al sindicato minoritario pactante es viable dentro de este extremo del tipo sancionador por cuanto la práctica objetada en el presente expediente sancionador es una que afecta, *per se*, la libertad sindical, conforme a lo desarrollado en los considerandos anteriores.

6.30 Adicionalmente, el desarrollo ejemplificativo referido a la "promoción de la desafiliación de la organización sindical" añade a esta premisa un supuesto concreto, por lo que, para esos casos determinados, torna a la afirmación descrita en el párrafo anterior como una "premisa mayor" con respecto a esta premisa menor, en específico. Así, la premisa menor, añadida a la premisa mayor a título de desarrollo ejemplificativo, arroja la siguiente fórmula: ["**la promoción de la desafiliación a la organización sindical actúa como una infracción muy grave por consistir en la realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores**"]. Entonces, de igual forma, la subsunción de los hechos determinados en este caso resultaría, incluso, viable en esta fórmula del inciso 25.10 del artículo 25 del RLGIT por cuanto la práctica objetada despliega efectos que tienden a promover la desafiliación, al dejarse sin base tangible a la utilidad de la afiliación para los trabajadores que podrían sindicalizarse, dada la extensión de los beneficios del sindicato minoritario por acción unilateral del empleador." (énfasis añadido)

6.27. Asimismo, la Resolución de Sala Plena N°004-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala también delimito los siguientes supuestos de observancia obligatoria:

"6.36 Entonces, esta Sala debe proceder al análisis de validez de la invocación de la cláusula celebrada por un sindicato minoritario con el empleador que permitiría extender ciertos beneficios económicos y la denunciada afectación de la afiliación sindical de otro sindicato minoritario. Esto, para establecer si este acuerdo representa una fórmula válida, conforme con el derecho constitucional de libertad sindical, a propósito del sindicato minoritario pactante, en el ámbito de su actuación.

6.37 Con respecto a la primera cuestión, **es necesario analizar si el sindicato pactante puede celebrar un acuerdo consistente para autorizar o reconocer que el empleador tiene la facultad de equalizar ciertas condiciones salariales entre afiliados a su organización, afiliados a otras organizaciones y no sindicalizados en general.** Es decir, debe establecerse si el sindicato pactante es el titular de un acto de disposición de semejante alcance.

6.38 En el entendimiento de esta Sala, **este acuerdo podría tener un efecto antisindical subyacente si es que, en el ámbito respectivo, existe otra organización sindical minoritaria (como ocurre en este caso) o, incluso, si se estuviera formando un sindicato.**" (énfasis añadido)

6.28. Respecto al caso en concreto, esta Sala considera que la decisión del empleador de no otorgar a los 22 trabajadores sindicalizados de SITROSANFER el incremento remunerativo de S/1.80 diarios en su jornal, se basó solo en su condición de afiliado a dicha organización, es decir, en el ejercicio de su libertad sindical positiva respecto de esta última. La impugnante alega que no podría hacerse extensivo este beneficio, al no haberse obtenido a través de un convenio colectivo, argumento que no resulta razonable, pues se ha verificado que dicho incremento sí fue otorgado a los trabajadores afiliados a los otros dos sindicatos (SUNTSANFER y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Empresa de San Fernando Sur).

6.29. De esta forma, a fin de evitar la afectación de un derecho fundamental, como es el ejercicio de la libertad sindical positiva, este Tribunal exige una mayor justificación por parte de los empleadores sobre el motivo por el cual no correspondería extender los beneficios laborales obtenidos por convenios colectivos a trabajadores no afiliados a una organización sindical minoritaria en particular, siendo que sí

los otorga a sindicalizados de otras organizaciones de las mismas características. Por lo tanto, al analizar los argumentos y documentales del presente procedimiento administrativo sancionador, resulta claro el acto discriminatorio en perjuicio de los trabajadores afiliados al SITROSANFER por su condición de afiliados a esta organización, sin considerar que lo pactado en los convenios colectivos no los excluía, y por el contrario, se habían otorgado a los trabajadores no afiliados dicho beneficio remunerativo al igual que los afiliados de los sindicatos SUNTSANFER y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Empresa de San Fernando Sur.

6.30. Es así como los veintidós trabajadores detallados en el cuadro N°01 del Acta de Infracción debieron percibir el mismo incremento remunerativo, máxime si no se ha acreditado con medios probatorios pertinentes cuáles son los criterios objetivos que justificasen dicha diferencia remunerativa. Por lo tanto, se ha podido corroborar que existió un trato desigual en contra de los trabajadores afectados, incurriendo la impugnante en una **discriminación por motivo sindical**; razón por la que se debió dar cumplimiento al pago del incremento de S/ 1.80 soles sobre el jornal diario de todos los trabajadores afiliados al SITROSANFER a partir del mes de octubre de 2019, hasta la fecha en que fue requerido, a través de la medida inspectiva de requerimiento de fecha 8 de setiembre de 2020.

6.31. Asimismo, cabe precisar que, el motivo de una mayor punición de ciertas conductas del administrado se funda en el interés protector del Estado que busca hacer eficaces los derechos fundamentales en el trabajo. Con este fin, en el caso del dispositivo 48.1-C del RLGIT, se contempla también el incremento de punición correspondiente a los casos de discriminación, debiendo entenderse que se encuentran comprendidas dentro de este incremento de punición a las formas más lesivas de discriminación, estando incluida dentro de este grupo, aquella que afecta el ejercicio de la libertad sindical.

6.32. De este modo, como se ha indicado en la Resolución de Sala Plena N°014-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, en el precedente de observancia obligatoria contenido en fundamento 34, esta Sala entiende que "**la infracción prevista por el legislador en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT, fue redactada buscando evitar la configuración de conductas discriminatorias relacionadas a la comprobación de comportamientos antijurídicos sustentados en razones históricamente vedadas, esto es, aquel comportamiento que se sustente o funde en razones basadas en "el origen, raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión, ascendencia nacional, origen social, condición económica, ejercicio de la libertad sindical, discapacidad, portar el virus HIV", conductas que de forma expresa han sido recogidas y enunciadas en nuestra norma fundamental (inciso 2 del artículo 2 de la Constitución Política y en el Convenio N° 111 de la OIT)**" (énfasis añadido).

6.33. Por consiguiente, al verificarse que se está ante un tipo de comportamiento discriminatorio que alude a una discriminación directa que incide en un **motivo prohibido**, se aplicará el contenido del artículo 48.1-C¹⁹ del RLGIT. Así, esta Sala considera que los casos de discriminación salarial que se basen comprobadamente en motivos prohibidos bajo actos u omisiones de discriminación directa o indirecta, deben ser tratados con la regla punitiva referida para el cálculo de una sanción mayor, situación que ha sucedido en el presente caso, al evidenciarse que el motivo de discriminación se basó en el ejercicio de la libertad sindical de los trabajadores afiliados al Sindicato SITROSANFER, a los cuales su empleador les negó hacer extensivo la aplicación del incremento remunerativo obtenido por convenio colectivo por el Sindicato SUNTSANFER y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Empresa de San Fernando Sur, y que fue extendido a los trabajadores no afiliados.

6.34. De acuerdo con lo señalado precedentemente, la impugnante no logró acreditar una causa objetiva y razonable que justifique su actuar, al no hacer extensivo el incremento remunerativo a los trabajadores afiliados al Sindicato SITROSANFER. Por lo tanto, al no existir una justificación clara y precisa para que los trabajadores afectados no percibieran dicho incremento, se quebrantó el principio de igualdad y la prohibición de discriminación, advirtiéndose la discriminación directa por motivos del ejercicio de su libertad sindical, al no otorgárseles el incremento remunerativo que les correspondería percibir.

6.35. Por las consideraciones antedichas, y sin advertir la interpretación errónea de los artículos 9° y 42° del TUO de la LRCT, corresponde confirmar la infracción tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT.

6.36. En cuanto a la Resolución N°0082-2021-SUNAFIL/TFL, invocada por la recurrente; debe recordarse que conforme lo dispuesto por el artículo 14 del Reglamento del Tribunal, solo corresponde abrir instancia, entre otros, por alegaciones de apartamientos inmotivados de precedentes; sin embargo, la resolución invocada por la impugnante no tiene tal naturaleza. Por lo cual, no cabe acoger este argumento expuesto en este extremo.

De la infracción a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT

6.37. Conforme lo establece el numeral 5.3 del inciso 5 del artículo 5 de la LGIT, los inspectores del trabajo están investidos de autoridad y facultados para requerir al sujeto responsable que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral, incluso con su justificación ante el inspector que ha realizado el requerimiento. Sobre ello, el numeral 13.5 del artículo 13 del RLGIT establece que, dichas medidas, se adoptan dentro del plazo establecido para la realización de las actuaciones de investigación o comprobatorias a que se refieren los numerales 13.3 y 13.4 del artículo 13 del mismo reglamento.

6.38. A su vez, el numeral 20.3 del artículo 20 del RLGIT, ha establecido que las medidas de requerimiento son órdenes dispuestas, por la inspección del trabajo, para el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo. Así como que estas puedan consistir en ordenar al empleador, siempre que se fundamente en el incumplimiento de la normatividad legal vigente, la paralización o prohibición inmediata de trabajo o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, entre otras.

6.39. Como se evidencia de las normas glosadas, 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 administrativo sancionador (PAS).

6.40. Cabe indicar que, la inobservancia o incumplimiento de la medida de requerimiento genera la infracción calificada como muy grave a la labor inspectiva, prevista en el inciso 46.7 del artículo 46 del RLGIT, por no cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas para el cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral. Asimismo, cabe precisar que, esta infracción a la labor inspectiva se generaría con independencia y en forma adicional a las identificadas dentro del marco de la ejecución a la labor inspectiva en materias sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo.

6.41. En esa línea argumentativa, de conformidad con el precedente administrativo de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 002-2022-SUNAFIL/TFL, publicado el 06 de mayo de 2022 en el diario oficial El Peruano, la evaluación de los alegatos relativos a las medidas inspectivas de requerimiento deben de encontrarse vinculadas bajo los siguientes aspectos:

“6.8 Así, los expedientes sancionadores que se tramitan en el Sistema de Inspección del Trabajo no son, sin embargo, unos que permitan distinguir imputaciones que solamente contengan casos “muy graves”, “graves” o bien “leves”, siendo habitual que en los casos sometidos a este Tribunal se encuentren imputaciones que contemplen infracciones calificadas normativamente como “muy graves” y alguna o algunas más de distinto grado. Ante este tipo de plataformas impugnatorias, el Tribunal de Fiscalización Laboral se encuentra obligado a distinguir lo que es materia de su estricta competencia de aquello que no lo es, conforme con la normativa glosada.

6.9 En ciertos casos —como el que es objeto de la presente resolución—el recurso de revisión propone el análisis de infracciones a la labor inspectiva consistentes en el incumplimiento de la medida de requerimiento contenidas en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, pero las materias objeto de la medida de requerimiento son calificadas por la normativa como faltas “graves” o “leves”, lo que deposita a tales causas fuera de la competencia material de este Tribunal.

6.10 De esta forma, la evaluación de los recursos de revisión interpuestos contra sanciones administrativas por inexecución de medidas de requerimiento deberá circunscribirse a un análisis estrictamente referido a la **proporcionalidad, razonabilidad y legalidad de tales**

medidas, sin invadir una competencia administrativa vedada, como son las infracciones calificadas como graves y leves, que en expedientes como el presente, han adquirido firmeza con la expedición (y notificación) de la resolución de segunda instancia” (énfasis añadido).

6.42. Así, en la búsqueda del cumplimiento de la medida inspectiva, el inspector de trabajo le otorga al entonces inspeccionado un plazo razonable para su cumplimiento, tal como lo señalaba la entonces vigente “Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII - Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva”²⁰:

Figura 01:
Numeral 7.14.5 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL

El Inspector comisionado establece el plazo para el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, procurando tener en cuenta, los siguientes factores:

- Cantidad de trabajadores afectados.
- Gravedad y naturaleza de la infracción.

- Urgencia de la medida de requerimiento
- Razonabilidad
- Cualquier otro factor que, a su juicio, le permitan evaluar la duración de dicho plazo

6.43. En similar sentido -y de manera referencial - la versión 2 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 216-2021-SUNAFIL, del 10 de agosto de 2021, mantiene el mismo enfoque al detallar los factores para el establecimiento del plazo de cumplimiento en el numeral 7.15.5.

6.44. En ese sentido, de la revisión de los actuados se observa que el inspector comisionado emite la medida inspectiva de requerimiento de fecha 8 de setiembre de 2020 y otorga un plazo de cinco (05) días hábiles a la impugnante para que cumpla con:

Figura 02:

PRIMERO.- SE REQUIERE al sujeto responsable identificado en los datos generales de la presente medida inspectiva, la adopción de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de Relaciones Laborales, señaladas en el punto anterior, **LO QUE SE ENTIENDE SIN PERJUICIO DE LA POSIBLE EXTENSIÓN DE ACTA DE INFRACCIÓN**, en consecuencia, **DEBERÁ** realizar las siguientes acciones:

- ACREDITAR el pago del incremento de S/1,80 soles sobre el jornal diario, de todos los trabajadores afiliados al SITROSANFER que se detalla en el cuadro N° 01, a partir de mes de octubre de 2019, hasta la fecha.

SEGUNDO.- En el **PLAZO MÁXIMO de CINCO (05) día(s) hábil(es)** se acreditará el cumplimiento del presente requerimiento, debiendo remitir hasta las 16 horas del día 18/09/2020, la documentación (como boleta de pago firmada) que acredite el cumplimiento de la presente medida inspectiva de requerimiento, al correo electrónico jruiton@sunafil.gob.pe Pasado el día y la hora señalado, no se tendrá en cuenta la documentación presentada. Se le recuerda que el incumplimiento al presente requerimiento constituirá **INFRACCIÓN A LA LABOR INSPECTIVA**, sancionable con multa de conformidad con los artículos 46° numeral 46.3 de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR Chimbote, 08 de setiembre de 2020.

Advirtiéndose que el incumplimiento de dicha medida constituiría infracción a la labor inspectiva, sancionable con una multa. Sin embargo, conforme consta en los hechos constatados en el Acta de Infracción, en el acápite b numeral 4.4, la impugnante no cumplió con lo dispuesto en la medida de requerimiento.

6.45. Siendo que, se observa la razonabilidad, proporcionalidad y legalidad de la medida inspectiva de requerimiento, en tanto fue emitida dentro de las actuaciones inspectivas derivadas de la Orden de Inspección N° 1503-2020-SUNAFIL/IRE-ANC, y en relación con los

hallazgos que posteriormente fueron consolidadas en el Acta de Infracción. Por tanto, corresponde declarar infundado el recurso de revisión en este extremo, en tanto la impugnante no acreditó el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, conforme lo han determinado las instancias de mérito, al evaluar y valorar todas las documentales presentadas; configurándose una infracción muy grave a la labor inspectiva.

6.46. Ahora bien, atendiendo a que las actuaciones de los inspectores de trabajo merecen fe de ello, de conformidad a lo previsto en el artículo 47 de la LGIT; y advirtiéndose que la impugnante no ha aportado medio probatorio idóneo que desvirtúe lo manifestado por los inspectores y la Autoridad Instructora en el tiempo oportuno; por lo tanto, corresponde otorgar plena validez a lo indicado en el Acta de Infracción.

6.47. En tal sentido, debe mantenerse la sanción impuesta por la infracción tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT y desestimarse todos los argumentos dirigidos a cuestionar este extremo; por lo que se encontraba en el deber de cumplir con lo dispuesto por la autoridad inspectiva, al no evidenciarse una vulneración en la emisión de la medida inspectiva de requerimiento que transgreda lo dispuesto por el artículo 14 de la LPAG y el numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT.

6.48. En ese sentido, corresponde confirmar la infracción tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT; en consecuencia, no acoger los argumentos expuestos en este extremo por parte de la impugnante.

VII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

7.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

7.2. En tal sentido, sobre el tipo infractor contenido en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT bajo el supuesto de discriminación por ejercicio de la libertad, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos **6.28, 6.29, 6.30, 6.33 y 6.34** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

VIII. INFORMACIÓN ADICIONAL

8.1. Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, las multas subsistentes como resultado del procedimiento administrativo sancionador serían las que corresponden a las siguientes infracciones:

| N° | Materia | Conducta infractora | Tipificación legal y clasificación |
|----|----------------------|---|---|
| 1 | Relaciones Laborales | La discriminación sindical de los 22 trabajadores afiliados al SITROSANFER que se detalla en cuadro N° 01 de la presente Acta de Infracción, al no haber acreditado el pago del incremento de S/1.80 sobre el jornal diario, a partir del mes de octubre del 2019 hasta la fecha de la inspección | Numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT MUY GRAVE |
| 2 | Labor Inspectiva | Por no acreditar el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento de fecha 08 de setiembre de 2020 y notificada en la misma fecha. | Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT MUY GRAVE |

8.2. Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho o de derecho durante la tramitación del expediente que resultara en un error, omisión o imprecisión en las materias, cantidad, conducta, tipificación legal, clasificación o cuantía, resulta de exclusiva responsabilidad de la Intendencia respectiva.

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 **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **SAN FERNANDO S.A** en contra de la Resolución de Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-ANC, emitida por la Intendencia Regional de Ancash, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 039-2021-SUNAFIL/IRE-ANC, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Segundo.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-ANC, en todos sus extremos.

Tercero.- ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios establecidos en los fundamentos **6.28, 6.29, 6.30, 6.33, y 6.34** de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Cuarto.- PRECISAR que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

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

Sexto.- Notificar la presente resolución a **SAN FERNANDO S.A.**, y a la Intendencia Regional de Ancash, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese, comuníquese y publíquese.

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Vocal Titular

Vocal Ponente: MANUEL DE LAMA

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Discriminación en el trabajo (Sub materia: En la remuneración y Otras discriminaciones).

² Notificada a la impugnante el 02 de noviembre de 2022, véase folios 150 del expediente sancionador.

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° 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."

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."

8 Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N°004-2017-TR.

9 "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).

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

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

12 Constitución Política del Perú

Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho: (...)

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

(...)

"Artículo 26.- Principios que regulan la relación laboral

En la relación laboral se respetan los siguientes principios:

1. Igualdad de oportunidades sin discriminación."

(...)

Disposición Final y Transitoria de la Constitución Cuarta. - Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

13 Énfasis es nuestro.

14 Énfasis agregado.

15 Exp. N° 048-2004 PI/TC, fundamento 62.

16 BLUME MOORE, Iván, Mejoras salariales y principio de igualdad y no discriminación entre trabajadores. En <http://revistas.puc.edu.pe/index.php. iusetveritas/article/viewfile/12090/12657>.

17 Artículo 9°

En materia de negociación colectiva, el sindicato que afilie a la mayoría absoluta de los trabajadores comprendidos dentro de su ámbito asume la representación de la totalidad de los mismos, aunque no se encuentren afiliados. De existir varios sindicatos dentro de un mismo ámbito, podrán ejercer conjuntamente la representación de la totalidad de los trabajadores los sindicatos que afilien en conjunto a más de la mitad de ellos. En tal caso, los sindicatos determinarán en que ejercerán esa representación sea a prorrata, proporcional al número de afiliados, o encomendada a uno de los sindicatos. De no haber acuerdo, cada sindicato representa únicamente a sus afiliados.

18 Artículo 42°

La convención colectiva de trabajo tiene fuerza vinculante para las partes que la adoptaron. Obliga a estas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los trabajadores que se incorporen con posterioridad a las empresas comprendidas en la misma, con excepción de quienes ocupan puestos de dirección o desempeñan cargos de confianza.

19 RLGIT, "Artículo 48.1-C Tratándose de las infracciones tipificadas en los numerales 25.16 y 25.17 del artículo 25; el numeral 28.10 y 28.11 del artículo 28, cuando cause muerte o incapacidad parcial o total permanente; y los numerales 46.1, 46.12, 46.13 y 46.14 del artículo 46 del presente Reglamento, únicamente para el cálculo de la multa a imponerse, se considera como trabajadores afectados al total de trabajadores de la empresa. (...)"

20 Aprobada por Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL, del 03 de febrero de 2020.

J-2294008-1

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 010-2024-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 426-2021-SUNAFIL/IRE-PIU

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE PIURA

IMPUGNANTE : TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 147-2022-SUNAFIL/IRE-PIU

MATERIAS : RELACIONES LABORALES LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara, **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.** en contra de la Resolución de Intendencia N° 147-2022-SUNAFIL/IRE-PIU, de fecha 04 de noviembre de 2022. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.20, 6.23, 6.26, 6.27, 6.28, 6.32, 6.33 y 6.34** de la presente resolución, referidos a los acuerdos desmaterializados a través de plataformas digitales en el adelanto o fraccionamiento de vacaciones de los trabajadores.

Lima, 20 de mayo de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 147-2022-SUNAFIL/IRE-PIU, de fecha 04 de noviembre 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° 1025-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, 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° 441-2021-SUNAFIL/IRE-PIU (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso, entre otra, una (1) infracción muy grave en relaciones laborales por no acreditar el acuerdo de fraccionamiento del descanso vacacional disfrutado o gozado fue solicitado y acordado de forma expresa y una (1) infracción muy grave a la labor inspectiva por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento notificada el 21 de mayo de 2021; en mérito a la solicitud de inspección del Sindicato de Trabajadores de las Empresas de Telefónica en el Perú y de las del sector telecomunicaciones (SITENTEL) y otros.

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 412-2021-SUNAFIL/IRE-PIU/SIAI-C, de fecha 23 de agosto de 2021, notificada el 25 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° 466-2021-SUNAFIL-SIAI-IRE-PIURA, de fecha 22 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 Piura, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 277-2022-SUNAFIL/IRE-PIURA/SIRE, de fecha 22 de mayo de 2022, notificada el 24 de mayo de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/63,448.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **GRAVE** a la labor inspectiva, por no haber cumplido con el pago de la asignación por movilidad prevista en la cláusula cuarta del convenio colectivo complementario 2019 suscrito con el SITENTEL y la cláusula cuarta del Convenio Colectivo de Trabajo 2016-2019 suscrito con el SUTTP, en los meses de mayo y junio 2020, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 17,248.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no acreditar el acuerdo de fraccionamiento del descanso vacacional disfrutado o gozado que fue solicitado y acordado de forma expresa con los trabajadores según el detalle de los cuadros 03 y 04 del acta de infracción, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 23,100.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no acreditar el cumplimiento de lo ordenado mediante medida Inspectiva de requerimiento notificada el 21/05/2021 a la casilla electrónica, dentro del plazo otorgado, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 23,100.00.

1.4 Con fecha 14 de junio de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 277-2022-SUNAFIL/IRE-PIURA/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. Menciona que, su representada no se encuentra obligada al pago de asignaciones por movilidad cuando la prestación del trabajo no implica el traslado al centro de labores; y que la autoridad sancionadora no ha tomado en cuenta ni ha analizado el contexto histórico en que se suscribió el convenio colectivo y la finalidad de la cláusula de asignación por movilidad; la cual se encuentra condicionada a la asistencia física al centro de trabajo. Si el trabajo se ha realizado en forma remota, no corresponde el cumplimiento de ese pago.
- ii. Señala que la verdadera voluntad de las partes al momento de pactar la cláusula de asignación por movilidad fue suplir los costos de traslado del domicilio del trabajador al centro de trabajo y viceversa; ya que la posibilidad de realizar trabajo remoto o teletrabajo eran inviables; y que los laudos arbitrales emitidos en el marco de las negociaciones colectivas son los que han delimitado el alcance de esta cláusula y la han interpretado.
- iii. Menciona que no se está respetando el principio de predictibilidad de y seguridad jurídica porque a nivel nacional diferentes Intendencias regionales se han pronunciado previamente en sentido contrario al expuesto en la resolución apelada y han analizado correctamente el sentido de la cláusula que establece la asignación por movilidad.
- iv. En cuanto al fraccionamiento de las vacaciones, explica que su representada cuenta con un sistema de gestión vacacional que es una plataforma administrada por el área de recursos humanos; a fin de que los propios trabajadores puedan programar sus vacaciones y para que también su representada pueda proponer el fraccionamiento de vacaciones.

- v. Dice que el día 30.06.2020 su representada remitió a los trabajadores una propuesta para que optaran por gozar ese día como vacaciones y asegura que en ningún momento fue una imposición o vacaciones forzadas como se ha sugerido en la denuncia y que esa propuesta de su representada forma parte del programa "Vacaciones para todos" que viene realizando desde antes de la emergencia sanitaria; precisando incluso que aquellos trabajadores que mostraron su negativa en forma expresa y con la anticipación debida, no les fueron considerados esos días como vacaciones programadas.
- vi. Refiere que la compañía no ha incurrido en infracción alguna con respecto a la medida de requerimiento, pues no se podría aplicar una sanción por el incumplimiento de esta medida que ha sido, precisamente, objeto de cuestionamiento, inobservando así el principio de razonabilidad.
- vii. Acota también que no es posible que se le impute una infracción por no cumplir una medida inspectiva que la obligue a revertir una infracción calificada jurisprudencialmente como insubsanable, pues eso constituye un absurdo jurídico.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 147-2022-SUNAFIL/IRE-PIU, de fecha 04 de noviembre de 2022², la Intendencia Regional de Piura declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. Señala que, la intención de la impugnante de encajar la condicionante de jornada real y efectivamente trabajada al trabajo realizado de manera presencial en el centro de labores se contradice con el propio actuar de la empresa, pues de los medios probatorios presentados (boletas de pago de los trabajadores) se observa claramente el pago de una Asignación por Refrigerio, la misma que presenta en los convenios colectivos igual definición condicionante que la Asignación por Movilidad, esto es: "La Empresa y El Sindicato convienen en incrementar la asignación por refrigerio por cada jornada diaria real y efectivamente trabajada". De esta manera, es la propia empresa con su actuar quien desecha su argumento para no pagar la asignación por movilidad vinculando la jornada real y efectivamente laborada con el trabajo presencial; pues de ser así tampoco habría pagado la asignación por refrigerio, ya que ambos beneficios contemplan la misma condicionante. Entonces, por qué valida el trabajo remoto como jornada real y efectivamente laborada para el pago de la asignación por refrigerio y pretende no hacerlo para el pago por movilidad.
- ii. Asimismo, de los mismos medios probatorios (boletas de pago) acredita que, en el mes de abril de ese mismo año, sí se ha pagado la asignación por movilidad, no obstante, que sus trabajadores ya realizaban trabajo remoto en dicho mes. Dicho esto, no existe ninguna diferencia en las condiciones y forma de trabajo de los meses de abril y mayo de 2020, para que la empresa haya pagado este beneficio en el mes de abril y ya no lo haga en el mes de mayo de ese mismo año.
- iii. Por otra parte, indica que la verdadera voluntad de las partes al momento de pactar la cláusula de asignación por movilidad fue suplir los costos de traslado del domicilio del trabajador al centro de trabajo y viceversa, esta manifestación de voluntad de los trabajadores no se encuentra plasmada en ningún documento, más aún cuando ni siquiera se han adjuntado los pliegos de reclamos que dieron origen a la negociación, con lo cual en este caso, resultaría una mera especulación pretender interpretar la voluntad de los trabajadores en ese momento.
- iv. Que el impugnante dice que el día 30.06.2020 su representada, como parte de programa "Vacaciones para todos" remitió a los trabajadores una "propuesta" para que optaran por gozar ese día como vacaciones, asegurando que en ningún momento fue una imposición o vacaciones forzadas pues los trabajadores podían manifestar su negativa, y de hacerlo de manera expresa y con la anticipación debida habrían sido excluidos de esta disposición, laborar ese día y que no se les considere como vacaciones programadas.

- v. En el caso en concreto, se observa claramente que el adelanto o fraccionamiento de vacaciones se sustenta en la voluntad escrita de los trabajadores, lo que en el presente caso no se ha dado. Precisa que del contenido del aviso remitido a los trabajadores afectados se aprecia claramente que la decisión de no laborar el día 30.06.2020 no cuenta con el acuerdo previo de los mismos; por el contrario, denota un carácter impositivo al señalar "Este 30 de junio todos saldremos de vacaciones (...)" Esta medida aplica para todo el personal, con excepción de las áreas que garanticen la continuidad del servicio de nuestros clientes. (...)"
- vi. Por ello, se considera que la impugnante tomó la decisión unilateral de fraccionar y adelantar el descanso vacacional de los trabajadores, vulnerando de esta manera la normativa pertinente, pues no se puede considerar como un beneficio la adopción del Programa Vacaciones para Todos, si este pasa por alto la voluntad de los supuestos beneficiados, atentando directamente contra ello. Agrega también que, el haber colocado en el aviso: "De tener alguna duda o comentario, podrás escribirle al CAE RH hasta el 24 de junio (...)", no exime de responsabilidad a la empresa ni se puede considerar como argumento suficiente para señalar que con ello queda clara la posibilidad del trabajador de oponerse a la mencionada disposición y que como no ha habido ninguna negativa manifiesta por parte de los afectados, se infiere su aprobación.
- vii. Que, la Resolución N° 393-2022-SUNAFIL/TFL Primera Sala se trata de un caso diferente pues el contenido de los avisos no es el mismo, apartándose del criterio establecido en dicho caso.
- viii. Por todo lo argumentado concluye que la empresa no ha podido demostrar la manifestación escrita de voluntad de los trabajadores, la misma que es un requisito principal para que opere el fraccionamiento, y por el contrario solo pretende eximirse de esa carga y acreditarla sólo por el hecho de que no ha existido una oposición o negativa concreta de los trabajadores a lo dispuesto en el aviso.
- ix. Sobre la medida inspectiva de requerimiento emitida el 21 de mayo de 2021, señala que se requiere al sujeto inspeccionado realizar las siguientes acciones: 1. Efectuar y acreditar el pago de la asignación por movilidad y 2. Acreditar que el acuerdo de fraccionamiento del descanso vacacional disfrutado o gozado fue solicitado fue solicitado y acordado de forma escrita; sin embargo, como se aprecia en el Acta de Infracción, no cumplió con lo dispuesto en dicha medida, a pesar de que en la parte final del requerimiento se le señaló que dicho incumplimiento, constituirá infracción a la labor inspectiva, sancionable con multa. Por consiguiente, resulta claro que al incumplir con la medida inspectiva, la impugnante incurrió en infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el artículo 46.7 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.
- x. Por tanto, verificando que ninguno de los argumentos de defensa expuestos por el recurrente ha logrado desvirtuar la presunción de certeza de los hechos constatados por el personal inspectivo, se confirmó la resolución apelada en todos sus extremos.

1.6 Con fecha 28 de noviembre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Piura el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 147-2022-SUNAFIL/IRE-PIU.

1.7 La Intendencia Regional de Piura admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum-001392-2022-SUNAFIL/IRE-PIU, recibido el 1 de diciembre de 2022 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 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1. El artículo 217 del 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 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 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 modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

3.5. En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE 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° 147-2022-SUNAFIL/IRE-PIU, emitida por la Intendencia Regional de Piura, que confirmó la sanción impuesta de S/ 63,448.00, por la comisión de una (1) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT y una (1) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del mismo cuerpo normativo, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil

de la notificación de la citada resolución; el 8 de noviembre 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 TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 28 de noviembre de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 147-2022-SUNAFIL/IRE-PIU, señalando los siguientes alegatos:

- i. Infracción normativa consistente en la interpretación errónea del artículo 17 del Decreto Legislativo N° 713, Ley de descansos remunerados, modificado por el Decreto Legislativo N° 1405.
- ii. Infracción normativa consistente en la inaplicación de los numerales 1.2 y 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.
- iii. Infracción normativa consistente en la inaplicación de los numerales 2, 4, y 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG.
- iv. Infracción normativa consistente en la interpretación errónea de los artículos 41 y 42 del Decreto Supremo N° 010-2023-TR que aprueba el TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.
- v. Señala que la compañía cumplió con las disposiciones legales relacionadas con el descanso vacacional por el día 30 de junio del 2020, y aquellos trabajadores que mostraban su negativa en forma expresa, con la anticipación debida, no tenían vacaciones programadas como regla.
- vi. Añade que, si existió un acuerdo suscrito con los trabajadores, y que, si los trabajadores aceptan de forma expresa o no responden dentro del plazo propuesto el correo electrónico, se entiende que tal y como ocurre con la compañía han aceptado, gozar del descanso del día propuesto.
- vii. Que el “Programa de Vacaciones Para Todos” es un programa de larga data y de conocimiento de todos los trabajadores, es ofrecido a aquellos trabajadores que tienen descanso vacacional pendiente de acumular, así como el personal que ha generado el periodo vacacional trunco suficiente para gozar de su descanso vacacional adelantado.
- viii. Señala que, evidentemente, la presentación de solicitudes a través de una plataforma virtual es distinta a la suscripción de un acuerdo en papel, no obstante, en ambos casos se llega a cumplir la misma finalidad.
- ix. Alega que SUNAFIL avala las acciones tomadas por la compañía en materia de descansos vacacionales, cita las Resoluciones N° 393-2022-SUNAFIL/TFL Primera Sala, N° 613-2021-SUNAFIL/TFL Primera Sala y N° 668-2021-SUNAFIL/TFL Primera Sala.
- x. Sobre la medida inspectiva de requerimiento, indica que cuestiona el pedido sobre el concepto de descanso vacacional pues no es claro, y en relación con el pago de asignación por movilidad, incide en que se encontraba condicionado a que el personal se traslade al centro de labores; proponiendo se deje sin efecto la infracción al numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre las infracciones graves

6.1 Se debe precisar que, de la verificación de la resolución impugnada, se advierte que se ha sancionado a la impugnante por la comisión de una (1) infracción grave en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Asimismo, por la comisión de una (1) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT y, una (1) infracción muy grave la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

6.2 Sobre el particular, debe observarse la naturaleza del recurso de revisión regulado por el artículo 218 del TUO de la LPAG, el cual establece que su interposición se faculta por Ley o Decreto Legislativo, en cuyo contenido debe establecerse

de manera expresa tal facultad, encontrándose en la ley especial de la materia, la LGIT, la siguiente redacción:

"Artículo 49.- Recursos administrativos

Los recursos administrativos del procedimiento administrativo sancionador son aquellos previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004- 2019-JUS.

El Recurso de revisión es de carácter excepcional y se interpone ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral. El Reglamento determina las demás condiciones para el ejercicio de los recursos administrativos."

6.3 En esa línea argumentativa, el artículo 55 del RLGIT, establece que el recurso de revisión es un recurso de carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia, siendo desarrolladas su procedencia y requisitos de admisibilidad en el Reglamento del Tribunal, tal y como se señaló en los puntos 3.4 de la presente resolución.

6.4 Por otro lado, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal, establece que el recurso de revisión tiene por finalidad:

"(...) la **adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto** y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal.

El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias" (énfasis añadido).

6.5 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 han producido alguno de los supuestos previstos en el artículo 14 del reglamento citado en el numeral precedente; por lo que, no corresponde que esta Sala se pronuncie sobre lo alegado por el impugnante con relación a la infracción grave, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT, relacionado al no haber cumplido con el pago de la asignación por movilidad.

6.6 Cabe precisar que en su recurso también expone una supuesta infracción normativa consistente en la inaplicación del numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, e inaplicación de los numerales 2, 4, y 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG; sin embargo, no desarrolla mayor fundamentación, lo cual dificulta a esta Sala realizar un análisis correcto respecto a estas presuntas infracciones, debiendo ser desestimadas.

Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento

6.7 Como parte de los alegatos del recurso de revisión, esta Sala ha identificado que la impugnante cuestiona una presunta vulneración al debido procedimiento, al indicar que se ha infringido el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG. 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.

6.8 El debido procedimiento exige la debida motivación del acto administrativo, entendido como una garantía que tienen los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y actuar pruebas, que deberán ser tenidas en cuenta por la autoridad administrativa al decidir, para que esa decisión sea conforme a derecho.

6.9 En ese contexto, se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, 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.

6.10 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”.

6.11 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 administrativa, 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.

6.12 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.

6.13 En esa línea argumentativa, esta Sala identifica, desde un análisis formal, que tanto la Resolución Sub Intendencia N° 277-2022-SUNAFIL/IRE-PIURA/SIRE, como la Resolución de Intendencia N° 147-2022-SUNAFIL/IRE-PIU, han contemplado la argumentación y medios de prueba expuestas por la impugnante, advirtiéndose el cumplimiento de los requisitos referidos al cumplimiento del debido procedimiento como principio y derecho material, de los derechos de defensa y a la prueba, así como el cumplimiento de la garantía de la debida motivación.

6.14 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 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.

6.15 Es así como, del examen efectuado por esta Sala sobre las resoluciones emitidas en el Procedimiento Sancionador, se puede observar que estos 4 elementos pueden ser satisfactoriamente comprobados, por lo que, de manera formal y material, el debido procedimiento ha sido respetado dentro del trámite del procedimiento sancionador. Por ende, se debe desestimar los argumentos referidos a cuestionar este extremo.

6.16 En conclusión, la nulidad alegada por la impugnante no debe ser acogida al no evidenciarse que se haya incurrido en alguna causal de nulidad contemplada en el artículo 10 del TUO de la LPAG. Por tales razones, no corresponde amparar los argumentos expuestos en este extremo.

Sobre la vulneración a la normativa sociolaboral

6.17 Para la impugnante, la resolución de Intendencia parte de una interpretación errónea del artículo 17 del Decreto Legislativo N° 713, modificado por el Decreto Legislativo N° 1405, respecto al goce de los descansos vacacionales, en forma fraccionada, que fueron otorgados a sus trabajadores, por medio del Sistema de Gestión de Vacaciones (SGV). También denuncian que se haya considerado que el programa Vacaciones para todos (VPT) es impuesto a los trabajadores al fraccionamiento de sus vacaciones.

6.18 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 días hábiles, el sistema por defecto aprueba los días de vacaciones elegidos por el trabajador”.

6.19 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.

6.20 A mayor abundamiento, el artículo 17 del Decreto Legislativo N° 713, establece que a “solicitud escrita del trabajador, el disfrute del periodo vacacional puede ser fraccionado”, es decir, que la solicitud no es aprobada automáticamente, sino que es necesario un “**acuerdo escrito entre las partes**”. 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.

6.21 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.

6.22 En este orden de ideas, es necesario tener en cuenta 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”⁹. Asimismo, es importante considerar que el Decreto Legislativo N° 1310 orienta a la simplificación en la emisión, remisión y conservación de documentos laborales, mediante el empleo del uso de las tecnologías¹⁰. Por ello, al evidenciarse que el avance de estas técnicas es cada vez mayor y los programas informáticos ofrecen plataformas, aplicaciones y otros medios, se concluye que al utilizar estos procedimientos digitales se busca simplificar aún más el acceso a la información y la toma de decisiones entre las partes.

6.23 Así, 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 con el 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. Del mismo modo, que no fuera autorizada dicha

solicitud, se le comunica al trabajador quien deberá coordinar la nueva fecha y, de llegar a un acuerdo, ingresará al sistema la nueva fecha acordada.

6.24 Por lo tanto, dentro del procedimiento seguido por la SUNAFIL, la impugnante ha demostrado que, por el alto número de personal a su cargo a nivel nacional, era necesario implementar un sistema que facilite, tanto a los trabajadores como a la empresa, la gestión y el debido control del descanso vacacional; sistema que no afecta la manifestación de voluntad de las partes, expresada en este caso a través de la plataforma digital SGV.

6.25 Este criterio ya ha sido plasmado por esta Sala en la Resolución N° 613-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del 30 de noviembre de 2021, la Resolución N° 668-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del 13 de diciembre de 2021, la Resolución N° 120-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del 15 de febrero de 2022, la Resolución N° 393-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del 18 de abril de 2022 y la Resolución N° 527-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del 09 de junio de 2023, casos en los que esta Sala ha considerado que los acuerdos celebrados con los trabajadores han sido desmaterializados, es decir que, no constan en un documento físico que les sirva de soporte, empero ello no desmerece que no se haya expresado la manifestación de voluntad del trabajador a través de un documento informático.

6.26 Teniendo en cuenta lo expuesto, se observa que esta situación también ha concurrido en el presente procedimiento, puesto que 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, las cuales constan en un registro en el que se pueden identificar claramente las fechas de inicio y fin de vacaciones, así como el periodo laboral al que corresponden.

6.27 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".

6.28 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 contrario¹¹, 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.

6.29 De otro lado, conforme con lo expresado por la impugnante, el hecho de que, en el comunicado mediante el cual se invita a los trabajadores a gozar de un día de vacaciones el 30 de junio de 2020, 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. 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", conforme se aprecia en la imagen N°01 del Acta de Infracción.

6.30 Al respecto, cabe advertir que 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.

6.31 Por otro lado, en el examen que esta Sala ha efectuado de los argumentos de las instancias inferiores, se aprecia que las mismas 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.

6.32 Sin embargo, 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. Mas bien, no se ha observado 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.

6.33 Conforme se ha sostenido previamente, es importante rescatar que no puede deducirse una regla general válida para todo el tipo de prácticas que pudieran darse a propósito de un programa de vacaciones del tipo que se ha presentado en este expediente, pero lo cierto es que la inspección del trabajo, como el procedimiento sancionador, deben evaluar elementos que permitan determinar si este tipo de prácticas cumplen o no con ponderar adecuadamente los intereses de los empleadores con los derechos a los trabajadores.

6.34 Entre otros elementos que la investigación debiera recoger, se encuentran el hecho de que la plataforma a través de la que se hagan las invitaciones a fraccionar vacaciones y los registros de las solicitudes respectivas sea una de **carácter accesible, de uso rutinario para sus usuarios trabajadores** y que además, **tengan un tiempo razonable** para poder adoptar medidas que maximicen la posibilidad de que puedan adecuar su vida familiar y personal respecto a los periodos de vacaciones fraccionadas propuestas, y que puedan buscar asesoramiento -a través de la empresa, de alguna organización sindical o de manera externa- sobre el propio fraccionamiento o sobre la denegatoria a la propuesta del empleador, lo que, desde luego, en ningún caso debiera significar el riesgo a ser objeto de represalia alguna. Estos elementos deben ser tomados en cuenta por los inspectores al momento de analizar los casos donde se adopten medidas empresariales que faciliten el adelanto o fraccionamiento de vacaciones a través de plataformas informáticas, a fin de observar que cumpla con los límites de ejercicio extrínsecos al poder de dirección, como son los derechos fundamentales de los trabajadores.

6.35 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 infracción a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT

6.36 Conforme lo establece el numeral 5.3 del inciso 5 del artículo 5 de la LGIT, "los inspectores del trabajo están investidos de autoridad y facultados para: requerir al sujeto responsable que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral, incluso con su justificación ante el inspector que ha realizado el requerimiento". Sobre ello, el numeral 13.5 del artículo 13 del RLGIT establece que, "dichas medidas, se adoptan dentro del plazo establecido para la realización de las actuaciones de investigación o comprobatorias a que se refiere los numerales 13.3 y 13.4 del artículo 13 del mismo reglamento".

6.37 A su vez, el numeral 20.3 del artículo 20 del RLGIT, ha establecido que:

"Las medidas de requerimiento son órdenes dispuestas por la inspección del trabajo para el cumplimiento de las normas socio-laborales y de seguridad y salud en el trabajo. Pueden consistir en ordenar al empleador, que en relación con un trabajador, siempre que se fundamente en el incumplimiento de la normatividad legal vigente, se le registre en planillas, se abonen las remuneraciones y beneficios laborales pendientes de pago, se establezca que el contrato de trabajo sujeto a modalidad es a plazo indeterminado y la continuidad del trabajador cuando corresponda, la paralización o prohibición inmediata de trabajo o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, entre otras (...)."

6.38 Como se evidencia de las normas glosadas, 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 administrativo sancionador (PAS).

6.39 Cabe indicar que, la inobservancia o incumplimiento de la medida de requerimiento genera la infracción calificada como muy grave a la labor inspectiva, prevista en el inciso 46.7 del artículo 46 del RLGIT, por no cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas para el cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral. Asimismo, cabe precisar que, esta infracción a la labor inspectiva se generaría con independencia y en forma adicional a las identificadas dentro del marco de la ejecución a la labor inspectiva en materias sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo.

6.40 En esa línea argumentativa, de conformidad con el precedente administrativo de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 002-2022-SUNAFIL/TFL, publicado el 06 de mayo de 2022 en el diario oficial El Peruano, la evaluación de los alegatos relativos a las medidas inspectivas de requerimiento deben de encontrarse vinculadas bajo los siguientes aspectos:

“6.8 Así, los expedientes sancionadores que se tramitan en el Sistema de Inspección del Trabajo no son, sin embargo, unos que permitan distinguir imputaciones que solamente contengan casos “muy graves”, “graves” o bien “leves”, siendo habitual que en los casos sometidos a este Tribunal se encuentren imputaciones que contemplen infracciones calificadas normativamente como “muy graves” y alguna o algunas más de distinto grado. Ante este tipo de plataformas impugnatorias, el Tribunal de Fiscalización Laboral se encuentra obligado a distinguir lo que es materia de su estricta competencia de aquello que no lo es, conforme con la normativa glosada.

6.9 En ciertos casos —como el que es objeto de la presente resolución—el recurso de revisión propone el análisis de infracciones a la labor inspectiva consistentes en el incumplimiento de la medida de requerimiento contenidas en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, pero las materias objeto de la medida de requerimiento son calificadas por la normativa como faltas “graves” o “leves”, lo que deposita a tales causas fuera de la competencia material de este Tribunal.

6.10 De esta forma, la evaluación de los recursos de revisión interpuestos contra sanciones administrativas por inexecución de medidas de requerimiento deberá circunscribirse a un análisis estrictamente referido a la proporcionalidad, razonabilidad y legalidad de tales medidas, sin invadir una competencia administrativa vedada, como son las infracciones calificadas como graves y leves, que en expedientes como el presente, han adquirido firmeza con la expedición (y notificación) de la resolución de segunda instancia” (énfasis añadido).

6.41 Así, en tanto el objeto de la medida inspectiva de requerimiento es la de revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado. En la búsqueda de dicho cumplimiento, el inspector de trabajo le otorga al entonces inspeccionado un plazo razonable para su cumplimiento, tal como lo señalaba la entonces vigente “Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII - Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva”¹²:

Numeral 7.14.5 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL

El inspector comisionado establece el plazo para el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, procurando tener en cuenta, los siguientes factores:

- a) Cantidad de trabajadores afectados
- b) Gravedad y naturaleza de la infracción

- c) Urgencia de la medida de requerimiento.
- d) Razonabilidad.
- e) Cualquier otro factor que, a su juicio, le permitan evaluar la duración de dicho plazo.

6.42 En similar sentido -y de manera referencial - la versión 2 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 216-2021-SUNAFIL, del 10 de agosto de 2021, mantiene el mismo enfoque al detallar los factores para el establecimiento del plazo de cumplimiento en el numeral 7.15.5.

6.43 En el caso concreto, el inspector comisionado emitió la medida inspectiva de requerimiento el 21 de mayo de 2021, notificada al sujeto inspeccionado en la misma fecha, con la

cual le requirieron en el plazo de siete (07) días hábiles que la inspeccionada, cumpla las siguientes acciones, conforme se detalla en el numeral 4.27 del Acta de Infracción:

Efectuar y acreditar el pago de la asignación por movilidad a los trabajadores detallados en el Cuadro N° 01 comprendidos en el periodo mayo y junio de 2020, conforme cláusula cuarta del Convenio Colectivo 2019 suscrito con el SITENEL y la cláusula cuarta del Convenio Colectivo de Trabajo 2016-2019 suscrito con el SUTTP, en los meses de mayo y junio 2020.
Acreditar que, el acuerdo de fraccionamiento y de descanso vacacional disfrutado o gozado fue solicitado y acordado de forma escrita, respectivamente, respecto a los trabajadores según el detalle del Cuadro N° 03 y 04.

6.44 De acuerdo con el numeral 4.29 del acta de infracción, la impugnante no cumplió con acreditar en forma completa dentro del plazo otorgado el requerimiento exigido; sin embargo, conforme a lo indicado en los considerando 6.17 a 6.34 no correspondía exigir acreditar el acuerdo de fraccionamiento del descanso vacacional disfrutado o gozado, puesto que ello, no trae como consecuencia se deje sin efecto la exigencia de efectuar y acreditar el pago de la asignación por movilidad conforme a la cláusula cuarta del convenio colectivo complementario 2019 suscrito con el SITENEL y la cláusula cuarta del Convenio Colectivo de Trabajo 2016-2019 suscrito con el SUTTP, en los meses de mayo y junio 2020, extremo de la medida de requerimiento que no fue cumplida por la impugnante; configurándose con ello, la infracción al numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

6.45 Asimismo, se observa la razonabilidad, proporcionalidad y legalidad de la medida inspectiva de requerimiento, en tanto fue emitida dentro de las actuaciones inspectivas derivadas de la Orden de Inspección N° 1025-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, y en relación con los hallazgos que posteriormente fueron consolidadas en el Acta de Infracción.

6.46 En consecuencia, el inspector comisionado ha realizado una correcta aplicación de los artículos 14 de la LGIT y numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT, que señalan que para la extensión de una medida inspectiva de requerimiento resulta de vital importancia que se compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, supuesto que ha ocurrido en autos, pues en fase inspectiva se ha realizado una correcta actuación probatoria de cara a que la Administración Pública acredite la existencia de las infracciones imputadas.

6.47 En tal sentido, debe mantenerse la sanción impuesta por la infracción tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT y desestimarse todos los argumentos dirigidos a cuestionar este extremo. Por ello, al no evidenciarse una vulneración en la emisión de la medida inspectiva de requerimiento, que transgreda lo dispuesto por el artículo 14 de la LPAG y el numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT, corresponde confirmar la infracción tipificada y, no cabe acoger el recurso de revisión.

VII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

7.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

7.2. En tal sentido, atendiendo a los acuerdos desmaterializados a través de plataformas digitales en el adelanto o fraccionamiento de vacaciones de los trabajadores, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos **6.20, 6.23, 6.26, 6.27, 6.28, 6.32, 6.33 y 6.34** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

II. INFORMACIÓN ADICIONAL

8.1. Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, las multas

subsistentes como resultado del procedimiento administrativo sancionador serían las que corresponden a las siguientes infracciones:

| N° | Materia | Conducta infractora | Tipificación legal y clasificación |
|----|------------------|---|--|
| 1 | Labor Inspectiva | No haber cumplido con el pago de la asignación por movilidad prevista en la cláusula cuarta del convenio colectivo complementario 2019 suscrito con el SITENEL y la cláusula cuarta del Convenio Colectivo de Trabajo 2016-2019 suscrito con el SUTTP, en los meses de mayo y junio 2020. | Numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT GRAVE |
| 2 | Labor Inspectiva | No acreditar el cumplimiento de lo ordenado mediante medida Inspectiva de requerimiento notificada el 21/05/2021 a la casilla electrónica, dentro del plazo otorgado. | Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT MUY GRAVE |

8.2. Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho o de derecho durante la tramitación del expediente que resultara en un error, omisión o imprecisión en las materias, cantidad, conducta, tipificación legal, clasificación o cuantía, resulta de exclusiva responsabilidad de la Intendencia respectiva.

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 **TELFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 147-2022-SUNAFIL/IRE-PIU, emitida por la Intendencia Regional de Piura dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 426-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Segundo.- REVOCAR la Resolución de Intendencia N° 147-2022-SUNAFIL/IRE-PIU en el extremo referido a la infracción muy grave en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, dejando sin efecto la multa impuesta a través de la Resolución de Sub Intendencia N° 277-2022-SUNAFIL/IRE-PIURA/SIRE.

Tercero.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 147-2022-SUNAFIL/IRE-PIU, en el extremo referido a la infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

Cuarto.- ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios establecidos en los fundamentos **6.20, 6.23, 6.26, 6.27, 6.28, 6.32, 6.33 y 6.34** de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Quinto.- PRECISAR que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

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

Séptimo.- Notificar la presente resolución a **TELFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.**, y a la Intendencia Regional de Piura, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese, comuníquese y publíquese.

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Vocal Titular

Vocal ponente: MANUEL DE LAMA

- 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).
- 2 Notificada el 07 de noviembre de 2021, véase folio 279 del expediente sancionador.
- 3 "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806,
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° 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."
- 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."
- 8 Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.
- 9 TUO de la Ley 27444 (LPAG), art. IV, 1.6.
- 10 Cfr. Artículo 3.
- 11 LPAG, art. IV 1.7
- 12 Aprobada por Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL, del 03 de febrero de 2020.