



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

RESOLUCION N° 019-2021-SUNAFIL/TLF-Primera Sala

EXPEDIENTE : **009-2020-SUNAFIL/IRE-LIB**
SANCIONADOR : **INTENDENCIA REGIONAL DE LA LIBERTAD**
PROCEDENCIA : **INTENDENCIA REGIONAL DE LA LIBERTAD**
IMPUGNANTE : **DISTRIBUIDORA NORTE PACASMAYO SRL**
ACTO IMPUGNADO : **RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 042-2021-SUNAFIL/IRE-LIB**
MATERIA : **- RELACIONES LABORALES**
- LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **DISTRIBUIDORA NORTE PACASMAYO SRL** en contra de la Resolución de Intendencia N° 042-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 24 de marzo de 2021

Lima, 08 de junio de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **DISTRIBUIDORA NORTE PACASMAYO SRL** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 042-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 24 de marzo de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 1251-2020-SUNAFIL/IRE-LIB, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 185-2020-SUNAFIL/IRE-LIB (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 a la normativa sociolaboral, y una (1) infracción muy grave a la labor inspectiva.

1.2 De conformidad con el 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**), la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 276-2020-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI-IF, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Registro de control de asistencia, así como Remuneraciones, además de Jornada, Horario de trabajo y descansos remunerados.



administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 372-2020-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 17 de diciembre de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/. 22,618.00 por haber incurrido en:

- Una infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago de las horas extras, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT.
- Una infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

1.3 Mediante escrito de fecha 13 de enero de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 372-2020-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. No se ha incumplido con las normas sobre trabajo en sobretiempo, pues las labores realizadas son compensadas por la situación de emergencia de COVID-19.
- ii. El tratamiento de las horas dejadas de laborar debe ser el mismo que realiza el gobierno, en día no laborable.
- iii. La inspeccionada se encuentra legalmente facultada para delimitar la modalidad de recuperación de horas dejadas de laborar y programar su compensación con trabajo efectivo, de acuerdo al DU 029-2020.
- iv. Adicionalmente, la autoridad de primera instancia no identifica el alcance de los convenios de compensación de licencia con goce compensables porque no ha revisado dicho documento, incurriendo en ausencia de valoración de medios probatorios que afecta el debido procedimiento.

1.4 Mediante Resolución de Intendencia N° 042-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 24 de marzo de 2021², la Intendencia Regional de La Libertad declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 372-2020-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, por considerar que:

- i. El D.S. N° 007-2002-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 854, Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo, regula el máximo de la jornada diaria y el trabajo en sobretiempo, estableciéndose, además, los criterios a aplicar para su cómputo, disponiéndose que el trabajo en sobretiempo se puede dar antes de iniciar la jornada de trabajo o después, computándose las dos primeras horas con una sobre tasa de 25% y las restantes con un recargo del 35%. Asimismo, mediante D.S. N° 008-2002-TR, el Ministerio de Trabajo estableció criterios complementarios para hacer efectivo el pago de las horas extras. Que, por otro lado, el artículo 33 de la Ley General de Inspección del Trabajo prescribe que, son infracciones en

materia de relaciones laborales, los incumplimientos de las disposiciones legales y convencionales de trabajo, individuales y colectivas, mediante

² Notificada a la inspeccionada el 29 de marzo de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

RESOLUCION Nº 019-2021-SUNAFIL/TLF-Primera Sala

acción u omisión de los distintos sujetos responsables, a cuyo incumplimiento corresponderá una sanción.

- ii. Que, respecto a lo argumentado por la impugnante, el artículo 26 del D.U. Nº 029-2020, publicado el 20.03.2020, determina que en caso las empresas con actividades que no se encuentren comprendidas en el D.S. Nº 044-2020-PCM (actividades esenciales), y que no realicen trabajo remoto, deben aplicar la licencia con goce de remuneraciones a sus trabajadores, licencia que deberá ser compensada conforme al acuerdo al que lleguen las partes. En caso de no existir dicho acuerdo, corresponderá la compensación de horas posterior a la vigencia del Estado de Emergencia Nacional.
- iii. Que, si bien el D.S. Nº 083-2020-PCM modificó el D.S. Nº 044-2020-PCM y estableció el reinicio de las actividades empresariales gradualmente, no obstante, dicho decreto supremo fue publicado el 10.05.2020, con posterioridad a la emisión del D.U. 029-2020, por tanto, en el mismo no se ha incluido a dichas actividades empresariales en la redacción del mismo.
- iv. Del mismo modo, si bien el D.S. Nº 083-2020-PCM modificó el D.S. Nº 044-2020-PCM, el mismo versa sobre la reanudación de todas las actividades de las empresas que inicialmente no se consideraban esenciales. Por tanto, no resultaría aplicable la excepción del numeral 26.2 del artículo 26º del D.U. 029-2020, por cuanto la misma regula la forma de compensación de las licencias con goce de remuneraciones otorgado por empresas de actividades **no esenciales y que no apliquen al trabajo remoto**. Por tanto, si bien con posterioridad se incluyó su actividad como esencial, ello no la facultaba para decidir el acordar o no la modalidad de compensación, ya que ese supuesto se aplica para las licencias que fueron otorgadas por empresas de actividades **no esenciales y que no apliquen al trabajo remoto**.
- v. Se indica que no resulta aplicable el tratamiento de las horas dejadas de trabajar en el caso del sector público por días no laborables, indicando que ello es una interpretación individual y subjetiva que hace la empresa de la norma, no correspondiendo se aplique, considerando que la ley expresamente señala que la recuperación debe ser por acuerdo con el trabajador, y a falta de ello, a la culminación del estado de emergencia.
- vi. Además, respecto a la alegación que la autoridad de primera instancia no identifica el alcance de los convenios de compensación de licencia con goce compensables presentados por la empresa, en la resolución apelada se

señala que, además que los convenios presentados solo corresponden a dos trabajadores (siendo 6 los afectados), en los mismos no se encuentra establecido que la compensación de las horas dejadas de trabajar se hará



con las horas laboradas después de la jornada de trabajo, sino que en ellos se indica que dicha compensación se hará a través de compensaciones económicas, como bonificación sindical, vacacional, etc. Por tanto, concluye, la inspeccionada no ha logrado acreditar que celebró convenios con los seis (6) trabajadores detallados en el acta de infracción.

- vii. Que, respecto a los depósitos a las cuentas de 14 trabajadores a sus cuentas del BBVA Banco Continental y 17 trabajadores del Banco de Crédito del Perú, no obstante, dichos documentos no acreditan el pago de las horas de sobretiempo de los seis trabajadores afectados, toda vez que los periodos verificados son los meses de junio y julio de 2020, y la empresa indica que dichos pagos corresponden al reintegro de las horas generadas en sobre tiempo correspondientes al mes de octubre.
- viii. Respecto a la infracción a la labor inspectiva y la medida de requerimiento, indican que en el caso concreto, la entidad inspeccionada no acreditó durante las actuaciones inspectivas que haya dado cumplimiento al ordenamiento jurídico sociolaboral, habiendo los comisionados emitido la medida de requerimiento a cuyo vencimiento la inspeccionada no cumplió con lo requerido, generando la emisión del acta de infracción de fecha 17.06.2019.
- ix. Finalmente, respecto al concurso de infracciones, la recurrida indica que éste se da cuando una misma conducta califica como mas de una infracción, debiendo aplicarse la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin embargo, la inspeccionada no señaló argumento alguno al respecto.

1.5 Mediante escrito de fecha 20 de abril de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de La Libertad el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 042-2021-SUNAFIL/IRE-LIB.

1.6 La Intendencia Regional de La Libertad admitió a trámite el recurso de revisión y a través del mediante MEMORANDUM N°258-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, remitió los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, siendo recibido por este el 27 de abril de 2021.

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.

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.”



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

RESOLUCION N° 019-2021-SUNAFIL/TLF-Primera Sala

2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos

impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su

⁴Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

(...)"

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

⁶ "Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de Sunafil

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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



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, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3 En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de Sunafil, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 3.4 Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE DISTRIBUIDORA NORTE PACASMAYO SRL

- 4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que DISTRIBUIDORA NORTE PACASMAYO SRL presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 042-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, emitida por la Intendencia Regional de La Libertad, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 22,618.00 por la comisión de las infracciones tipificadas como MUY GRAVES, previstas en el numeral 25.6 del artículo 25 y el numeral 46.7 del artículo 46, ambos del RGLIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 29 de marzo de 2021, fecha en que fue notificada la citada resolución⁸.
- 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 DISTRIBUIDORA NORTE PACASMAYO SRL.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

⁸ Iniciándose el plazo el 16 de marzo de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

RESOLUCION Nº 019-2021-SUNAFIL/TLF-Primera Sala

- 5.1 Mediante escrito de fecha 20 de abril de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia Nº 042-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, señalando que la Orden de Inspección Nº 1251-2020-SUNAFIL/IRE-LIB, se inició a solicitud de la Federación de Trabajadores del Cemento y Premezclado de Perú – FETRACEPPE, en representación del Sindicato de Trabajadores de la Distribuidora, con el objeto de verificar el cumplimiento del pago de horas en sobretiempo realizadas, supuestamente, por parte de los trabajadores sindicalizados durante los meses de junio y julio de 2020. Que, luego de las actuaciones inspectivas, se notificó una Medida Inspectiva de Requerimiento, a fin de que se cumpla con acreditar el pago de las horas laboradas en sobretiempo de los meses de junio y julio de 2020, a favor de seis (6) trabajadores sindicalizados.
- 5.2 Sin embargo, la empresa no procedió a pagar importe alguno ya que, argumenta, dichas horas de trabajo realizadas fuera de la jornada laboral, durante los meses de junio y julio de 2020, no calificaban como sobretiempo toda vez que corresponden a la recuperación de las horas dejadas de laborar durante la licencia con goce de haber compensable prevista por el gobierno, en el marco de las medidas de emergencia tomadas para el control de la pandemia COVID-19. Que, se emitió el acta de infracción mediante la cual se propuso sancionar a la empresa por la comisión de infracciones vinculadas al incumplimiento de normas de trabajo en sobretiempo (numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT) y de la medida de requerimiento (numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT).
- 5.3 En esa línea, la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de La Libertad de la Sunafil, (en adelante, la "SIRE") emitió la Resolución de Sub Intendencia Nº 372-2020-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, con la cual se sanciona a la Empresa por las mismas infracciones propuesta por el órgano instructivo, habiéndose interpuesto recurso de apelación, el cual fue resuelto mediante Resolución de Intendencia Nº 042-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, que lo declaró infundado.
- 5.4 La recurrente sustenta que el tema de fondo en discusión en el presente procedimiento sancionador, es si las horas laboradas por los (6) trabajadores sindicalizados, fuera de su jornada de trabajo, durante los meses de junio y julio de 2020, son calificadas como horas extras o si corresponden a la recuperación de horas de la licencia con goce de haber otorgada por la empresa, en el marco del Decreto de Urgencia Nº 029-2020, por lo que no correspondería pago alguno. Por tanto si, ante la falta de acuerdos suscritos con los trabajadores, la empresa recurrente se encontraba habilitada para ejecutar de forma unilateral la compensación de las horas la licencia otorgada.
- 5.5 Indican que la Intendencia aplicó de forma errónea el numeral 26.2, literal b), del artículo 26 del Decreto de Urgencia Nº 029-2020, ya que consideran que la compensación ejecutada por la empresa de forma unilateral es válida por cuanto



desde mayo de 2020 le era aplicable lo dispuesto en el numeral 26.1 del artículo 26 del mismo cuerpo legal. Indican que la empresa no incumplió con presentar los convenios suscritos con cada uno de los trabajadores donde conste el acuerdo de compensación de horas, pues esta normativa dispone expresamente que, a falta de acuerdo corresponde la compensación de horas posterior a la vigencia del Estado de Emergencia Nacional, siendo que la compensación unilateral solo puede efectivizarse una vez culminado el Estado de Emergencia Nacional. Sin embargo, la Intendencia realiza una aplicación aislada e indebida de esta norma, sin tomar en cuenta que, desde que se autorizó la reactivación económica, les resultaba aplicable lo dispuesto en el numeral 26.1 del artículo 26 del Decreto de Urgencia N° 029-2020.

- 5.6** En efecto, a raíz de la propagación del COVID-19 en el Perú, mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM (15/03/2020), el Gobierno declaró el Estado de Emergencia Nacional, el cual se encuentra vigente desde el 16 de marzo de 2020 y hasta la actualidad, pero ahora de manera focalizada. Esta norma supuso una restricción para la movilidad de las personas, en tanto la regla general era el aislamiento social obligatorio y, permitía desplazarse por la vía pública únicamente a aquellas personas que laboraban en actividades consideradas como esenciales y permitidas expresamente (artículo 4). En consecuencia, limitó la posibilidad de que los trabajadores que laboraban en empresas “no esenciales”, como la Distribuidora, se desplacen a sus centros de trabajo.
- 5.7** Sostiene que, posterior a dicha declaratoria, se aprobó el Decreto de Urgencia N° 029-2020 (19/03/2020), en cuyo artículo 26° se establecen las medidas aplicables durante la vigencia del Estado de Emergencia Nacional:

“26.1 Durante la vigencia de la declaratoria de estado de emergencia nacional efectuada mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, los empleadores deben adoptar las medidas que resulten necesarias a fin de garantizar la adecuada prestación y acceso a los servicios y bienes esenciales regulados en el numeral 4.1 del artículo 4, en el numeral 8.3 del artículo 8 y en el numeral 9.3 del artículo 9 de dicha norma, y que resultan estrictamente necesarios para evitar la propagación del COVID-19.

26.2 En el caso de las actividades no comprendidas en el numeral precedente y, siempre que no se aplique el trabajo remoto, los empleadores otorgan una licencia con goce de haber a los trabajadores y servidores civiles, de acuerdo con lo siguiente: (...)

b) En el caso del sector privado, se aplica lo que acuerden las partes. A falta de acuerdo, corresponde la compensación de horas posterior a la vigencia del Estado de Emergencia Nacional”.

- 5.8** Por otro lado, por Decreto Supremo N° 080-2020-PCM (04/05/2020), se aprueba la “Reanudación de Actividades”, la cual consta de 4 fases para su implementación, dando inicio a la Fase 1 de la “Reanudación de Actividades” referida en el numeral precedente, desde mayo del 2020. y se incluye en la misma, por Resolución Ministerial 156-2020-PRODUCE, el Protocolo sanitario para la industria cementera, entre las cuales se encuentra la actividad de la empresa recurrente.
- 5.9** Por otro lado, el Decreto Supremo No. 083-2020-PCM (09/05/2020), modificó el artículo 4.1 del Decreto Supremo 044-2020-PCM e incluye, en la calificación de bienes y servicios esenciales, a los “Servicios para las actividades comprendidas



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

RESOLUCION Nº 019-2021-SUNAFIL/TLF-Primera Sala

en las cuatro fases de la estrategia de 'Reanudación de actividades', aprobada por Decreto Supremo 080-2020-PCM, conforme a su implementación".

- 5.10** Por tanto, indica, la recurrente se encontró autorizada a reiniciar su actividad empresarial, la misma que calificó como servicio esencial de acuerdo con el Decreto Supremo No. 044-2020-PCM modificado por el Decreto Supremo No. 083-2020-PCM y, por tanto, dejó de encontrarse en el supuesto del artículo 26.2 del Decreto de Urgencia 029-2020 para estar subsumida en el supuesto del artículo 26.1; por lo que, evidentemente no se le aplicaría la limitación de recuperación de la licencia compensable, a falta de acuerdo con los trabajadores, con posterioridad a la vigencia del Estado de Emergencia Nacional, pues se le aplica el supuesto legal contenido en el numeral 26.1.
- 5.11** Por lo tanto, y dado que desde su reanudación de actividades el pasado mes de mayo la Distribuidora desarrolla actividades consideradas como servicios esenciales, las medidas aplicables para ésta durante la vigencia del Estado de Emergencia Nacional en el sector privado, son aquellas que están establecidas en el artículo 26.1° del Decreto de Urgencia N° 029-2020. Por tanto, considera, la empresa se encuentra en la posibilidad de acordar o no con sus trabajadores, la modalidad de compensación de sus licencias con goce compensable. En caso de no llegar a un acuerdo, se encuentra en potestad de programar su compensación con trabajo efectivo, dentro de los límites generales del poder de dirección establecidos por el artículo 9° de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral: razonabilidad y necesidad del dentro de trabajo.
- 5.12** Sostiene, además, que la Intendencia aplicó de forma errónea las normas vinculadas al trabajo en sobretiempo, ya que en el presente caso, las labores realizadas luego de la jornada laboral por los colaboradores sindicalizados no fueron asignadas por nuestra Empresa como sobretiempo, sino como compensación de las horas dejadas de laborar durante la licencia con goce de haber compensable prevista por el Gobierno en el marco de las medidas de emergencia tomadas para el control de la pandemia de la COVID-19. Indica que dicha compensación fue ejecutada desde junio de 2020, en virtud a lo dispuesto en el numeral 26.1 del artículo 26 del Decreto de Urgencia N° 029-2020, por cuanto, desde mayo de 2020 la actividad de la Distribuidora fue calificada como esencial. Por lo tanto, las labores calificadas como "sobretiempo" no son tales, pues corresponden a la recuperación de horas dejadas de laborar por los colaboradores en el marco del Decreto de Urgencia N° 029-2020.
- 5.13** Sostiene, además, que la Intendencia inaplicó los artículos 248.6 del TUO-LPAG y 48-A del RLGIT, vulnerando el principio de concurso de infracción, estableciéndose que las dos (2) infracciones materia del presente procedimiento, se sustentan en una sola conducta: el presunto incumplimiento por no acreditar el pago de horas extras por los meses de junio y julio de 2020, a favor de 6 trabajadores. Que, por tanto, a criterio de la recurrente, ello está prohibido por el principio de concurso de infracciones previsto en el artículo 248.67 del TUO-LPAG y en el artículo 48-A del



Reglamento de la LGIT, los cuales establecen que, cuando una misma conducta califica como más de una infracción, se aplicará la de mayor gravedad. En este caso, ese principio no se cumplió, pese a que las infracciones imputadas corresponden a una misma conducta.

- 5.14** Además, la Intendencia inaplicó el artículo 248.11 del TUO-LPAG, vulnerando el principio *non bis in idem*, el cual establece que no se pueden imponer 2 sanciones administrativas por el mismo hecho en caso se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento (también denominado la triple identidad).
- 5.15** En este caso, sostiene, se cumple justamente esa triple identidad, tal indica a continuación:
- Identidad de sujeto. El administrado es el mismo (la Distribuidora).
 - Identidad de hechos. El hecho que sustenta la imputación de ambas infracciones (incumplimiento de los artículos 25.6 y 47.6) es el mismo: El presunto incumplimiento por no acreditar el pago de horas extras por los meses de junio y julio de 2020, a favor de 6 trabajadores.
 - Identidad de fundamento. En la medida de requerimiento se nos exigió, en resumen, pagar las horas extras aparentemente laboradas por 6 trabajadores, en los meses de junio y julio de 2020.
- 5.16** Finalmente, sostiene que se han inaplicado las normas referentes al debido procedimiento en el procedimiento inspectivo. Indica que en aplicación del artículo 14 y 17 del RTFL, y del artículo 44 de la LGIT, permiten que el ámbito de actuación del Tribunal no se restrinja solamente a las normas sustantivas de derecho laboral, sino también a las referidas a la Seguridad y Salud en el Trabajo y a las normas referidas al debido procedimiento en general en tanto estas últimas son transversales a todos los procedimientos sancionadores. Por tanto, sería imposible que el Tribunal analice solo el fondo de los procedimientos sancionadores, sin tomar en cuenta los posibles incumplimientos del debido procedimiento, en tanto este es el marco general sin el cual no se podría entender un procedimiento sancionador. Por tanto, el Tribunal debe observar que la Resolución de Intendencia no fue debidamente motivada, ya que se determinó la comisión de una infracción en virtud de la interpretación aislada de las normas emitidas para reducir el impacto del COVID 19 en la economía peruana.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la Jornada de Trabajo, el Horario y Trabajo en sobretiempo

- 6.1** De conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas “...*deben actuar con respeto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas*”.
- 6.2** En similar sentido, el artículo V del referido Título, establece como fuentes del procedimiento administrativo, a las siguientes:
- “2.1. Las disposiciones constitucionales.
 - 2.2. Los tratados y convenios internacionales incorporados al Ordenamiento Jurídico Nacional.
 - 2.3. Las leyes y disposiciones de jerarquía equivalente.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

RESOLUCION Nº 019-2021-SUNAFIL/TLF-Primera Sala

- 2.4. Los Decretos Supremos y demás normas reglamentarias de otros poderes del Estado.
- 2.5. Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y reglamentos de las entidades, así como los de alcance institucional o provenientes de los sistemas administrativos.
- 2.6. Las demás normas subordinadas a los reglamentos anteriores.
- 2.7. La jurisprudencia proveniente de las autoridades jurisdiccionales que interpreten disposiciones administrativas.
- 2.8. Las resoluciones emitidas por la Administración a través de sus tribunales o consejos regidos por leyes especiales, estableciendo criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas. Estas decisiones generan precedente administrativo, agotan la vía administrativa y no pueden ser anuladas en esa sede.
- 2.9. Los pronunciamientos vinculantes de aquellas entidades facultadas expresamente para absolver consultas sobre la interpretación de normas administrativas que apliquen en su labor, debidamente difundidas.
- 2.10. Los principios generales del derecho administrativo.
3. Las fuentes señaladas en los numerales 2.7, 2.8, 2.9 y 2.10 sirven para interpretar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento positivo al cual se refieren.”

- 6.3** En esta línea argumentativa, este Tribunal considera, en concordancia con el desarrollo de los fundamentos 13 y siguientes de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente Nº 4635-2004-AA/TC, que los alcances referidos a la jornada de trabajo, el horario y el trabajo en sobretiempo deben entenderse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2 del Convenio Nº 1 de la OIT⁹, el artículo 25 de la Constitución Política del Perú¹⁰, los precedentes vinculantes que sobre el particular emita el Tribunal Constitucional y la norma especial sobre la materia; por lo que, según el fundamento 15 de la sentencia citada, sobre el particular se debe tener presente que:

⁹ C001 - Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (número 1), ratificado por Perú el 8.11.1945
Artículo 2

En todas las empresas industriales públicas o privadas, o en sus dependencias, cualquiera que sea su naturaleza, con excepción de aquellas en que sólo estén empleados los miembros de una misma familia, la duración del trabajo del personal no podrá exceder de ocho horas por día y de cuarenta y ocho por semana, salvo las excepciones previstas a continuación:

(a) las disposiciones del presente Convenio no son aplicables a las personas que ocupen un puesto de inspección o de dirección o un puesto de confianza;

(...)

(c) cuando los trabajos se efectúen por equipos, la duración del trabajo podrá sobrepasar de ocho horas al día, y de cuarenta y ocho por semana, siempre que el promedio de horas de trabajo, calculado para un período de tres semanas, o un período más corto, no exceda de ocho horas diarias ni de cuarenta y ocho por semana.”

¹⁰ “Constitución Política de 1993.

Artículo 25°. - La jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo. En caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el período correspondiente no puede superar dicho máximo.

Los trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados. Su disfrute y su compensación se regulan por ley o por convenio.”

“(...)

- a) *Las jornadas de trabajo de ocho horas diarias y de cuarenta y ocho semanales son prescritas como máximas en cuanto a su duración.*
- b) *Es posible que bajo determinados supuestos se pueda trabajar más de ocho horas diarias y de cuarenta y ocho por semana, siempre que el promedio de horas de trabajo, calculado para un período de tres semanas, o un período más corto, no exceda de ocho horas diarias ni de cuarenta y ocho por semana. Este supuesto dependerá del tipo de trabajo que se realice.*
- c) *El establecimiento de la jornada laboral debe tener una limitación razonable.*
- d) *Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos.*
- e) *En el caso de nuestro país, la Constitución impone la jornada máxima de trabajo de cuarentiocho horas semanales, de modo que, siendo ésta la norma más protectora, prevalecerá sobre cualquier disposición convencional que imponga una jornada semanal mayor; (por ejemplo, el artículo 4.º del Convenio N.º1 (1919) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT))”*

6.4 Teniéndose establecidos estos alcances, corresponde analizar las presuntas interpretaciones efectuadas por la Intendencia Regional de La Libertad, según lo expuesto por la impugnante, a la luz de los expedientes administrativos (inspectivo y sancionador) y el recurso de revisión interpuesto contra la resolución impugnada.

Sobre la presunta interpretación errónea del artículo 10 del TUO de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en sobretiempo

6.5 De la revisión de los actuados, ha quedado demostrado que a la impugnante se le imputa la infracción contemplada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT¹¹, que sanciona como falta “Muy Grave” al incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la jornada de trabajo, en general, y el trabajo en sobretiempo, en particular. Además de ello, también se ha acreditado que la inspeccionada ha incumplido con la medida de requerimiento, infracción contemplada en el artículo 46.7 del artículo 47 del RLGIT¹².

6.6 Que, en el recurso de revisión, DISTRIBUIDORA NORTE PACASMAYO SRL, indica que el tema de fondo es si las horas laboradas por los seis (6) trabajadores sindicalizados fuera de su jornada de trabajo, durante los meses de junio y julio de 2020, son calificadas como horas extras o si corresponden a la recuperación de horas de la licencia con goce de haber otorgada por la empresa, en el marco del Decreto de Urgencia N° 029-2020.

6.7 Al respecto, debemos indicar que el artículo 10 del Decreto Supremo N° 007-2002-TR, prescribe que “*El tiempo trabajado que exceda a la jornada diaria o semanal se considera sobretiempo y se abona con un recargo a convenir, que para las dos primeras horas no podrá ser inferior al veinticinco por ciento (25%) por hora*”

¹¹ Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR

Artículo 25.- Infracciones muy graves en materia de relaciones laborales

Son infracciones muy graves los siguientes incumplimientos

(...)

25.6 El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la jornada de trabajo, refrigerio, trabajo en sobretiempo, trabajo nocturno, descanso vacacional y otros descansos, licencias, permisos y el tiempo de trabajo en general.”

¹² Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR

Artículo 46.- Infracciones muy graves a la labor inspectiva

Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos

(...)

46.7 No cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.”



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

RESOLUCION N° 019-2021-SUNAFIL/TLF-Primera Sala

calculado sobre la remuneración percibida por el trabajador en función del valor hora correspondiente y treinta y cinco por ciento (35%) para las horas restantes". Por tanto, como puede desprenderse de la norma antes citada, **bastará** que el inspector o equipo actuante corrobore la existencia de tiempo trabajado **que exceda** a la jornada diaria o semanal para que la misma sea **considerada como** en sobretiempo y se requiera se abone, con un recargo a **convenir**, conforme lo establece la norma de la materia.

- 6.8** Sin embargo, cabe indicar que el gobierno peruano con el fin de prevenir la propagación del COVID-19, dictó el Decreto de Urgencia N° 026-2020 publicado el 15 de marzo de 2020, que en su artículo 18 describe las obligaciones, tanto del empleador como del trabajador, siendo importante destacar que, en el numeral 18.1 de dicho artículo, el legislador haya priorizado el que el empleador tiene la obligación de no afectar la naturaleza del vínculo laboral, la remuneración, y demás condiciones económicas, salvo aquellas que por su naturaleza se encuentren necesariamente vinculadas a la asistencia al centro de trabajo o cuando éstas favorezcan al trabajador. En el numeral 20.2 del artículo 20 de dicho cuerpo legal, el legislador ha dejado establecido que, cuando la naturaleza de las labores no sea compatible con el trabajo remoto, y mientras dure la emergencia sanitaria por el COVID-19, el empleador debe otorgar una licencia con goce de haber sujeta a compensación posterior.
- 6.9** Posterior a dicha norma, el 20 de marzo del 2020, el gobierno publicó el Decreto de Urgencia N° 029-2020, a través del cual el estado peruano dictó medidas complementarias destinadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa y otras medidas para la reducción del impacto del COVID-19 en la economía peruana. El artículo 25 de dicha norma establece que el empleador, tanto del sector público como del sector privado queda autorizado, durante el plazo de vigencia de la emergencia sanitaria, a poder modificar y establecer, de manera escalonada, los turnos y horarios de trabajo de sus trabajadores y servidores civiles como medida preventiva frente al riesgo de propagación del COVID-19, sin menoscabo del derecho al descanso semanal obligatorio.
- 6.10** Dicho artículo 26, regula las medidas aplicables durante la vigencia del estado de emergencia nacional en el sector público y sector privado. Resulta importante dicho artículo porque, de su lectura, se entiende claramente que el legislador buscó regular dos supuestos distintos, estableciendo regulaciones particulares para cada caso. De esta manera, si bien el artículo 26 establece las medidas aplicables durante la vigencia del estado de emergencia nacional en el sector público y sector privado, éste recoge dos supuestos:
- El numeral 26.1 se refiere a las actividades esenciales y faculta al empleador a adoptar las medidas que resulten necesarias a fin de garantizar la adecuada prestación y acceso a los servicios y bienes esenciales.



- El numeral 26.2, donde el legislador establece que, si no se trata de una actividad esencial y siempre que no se aplique el trabajo remoto, corresponde al empleador otorgar **una licencia con goce de haber** a los trabajadores, estableciendo para el sector privado que la compensación se dará de la siguiente manera:
 - 1.- Acuerdo entre las partes.
 - 2.- A falta de acuerdo, corresponde la compensación de horas posterior a la vigencia del Estado de Emergencia Nacional”.
- 6.11** Por ello cuando se otorgó la licencia con goce de haber en los meses de marzo y abril 2020, se hizo al amparo del numeral 26.2 del artículo 26 del citado Decreto de Urgencia como medida excepcional y temporal con el objeto de prevenir la propagación del Coronavirus (COVID 19) en territorio nacional.
- 6.12** Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, del 04 de mayo de 2020, se aprueba la reanudación de actividades económicas en forma gradual y progresiva dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19. Dicha reanudación de actividades consta de 4 fases para su implementación, dando inicio a la Fase 1 de la “Reanudación de Actividades” desde mayo del 2020.
- 6.13** Por otro lado, el Decreto Supremo No. 083-2020-PCM, de fecha 09 de mayo de 2020, modificó el artículo 4.1 del Decreto Supremo 044-2020-PCM e incluye, en la calificación de bienes y servicios esenciales, a los *“Servicios para las actividades comprendidas en las cuatro fases de la estrategia de ‘Reanudación de actividades’, aprobada por Decreto Supremo 080-2020-PCM, conforme a su implementación”*. Con dicha reanudación, la actividad de la recurrente pasó a ser considerada actividad esencial.
- 6.14** Posteriormente, se aprueba la Resolución Ministerial 156-2020-PRODUCE, que aprueba los Protocolos Sanitarios de Operación ante el COVID-19 del Sector Producción, para el inicio gradual e incremental de las siguientes actividades industriales, de la Fase 1 de la “Reanudación de Actividades”, que incluye a las Industria metalmecánica e Industria de cemento.
- 6.15** En ese sentido, de lo señalado en el cuarto Hecho Verificado del expediente inspectivo, ha quedado acreditado que los trabajadores afiliados y detallados en el mismo considerando, realizaron labores en sobre tiempo durante los meses de junio y julio de 2020. La empresa recurrente, respecto a ello, considera que dichas labores no constituyen trabajo en sobre tiempo sino que forman parte de la compensación de las horas dejadas de trabajar durante el Estado de Emergencia Nacional, considerando que no se requiere presentar un convenio con los trabajadores tomando en cuenta que la empresa ha establecido la metodología de compensar, de forma unilateral, la cual resulta válida por cuanto desde mayo de 2020 le era aplicable lo dispuesto en el numeral 26.1 del artículo 26 del mismo cuerpo legal.
- 6.16** Así, si bien cuando la empresa otorgó dichas licencias, la norma que regulaba las mismas la obligaba a establecer un acuerdo con sus trabajadores, y en caso no llegarse al mismo a realizar la compensación correspondiente con posterioridad a la vigencia de la emergencia sanitaria, la norma aplicable y vigente en los meses de junio y julio en que se prestaron las labores en sobre tiempo, facultaba a la empresa a adoptar las medidas que garanticen la adecuada prestación y acceso a los servicios y bienes esenciales, lo cual conlleva a pensar que el empleador podía disponer la compensación de manera unilateral.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

RESOLUCION N° 019-2021-SUNAFIL/TLF-Primera Sala

- 6.17** A fin de determinar la norma aplicable, debemos tener en cuenta que, las disposiciones normativas deben interpretarse teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico en su conjunto, especialmente los principios del derecho administrativo sancionador.
- 6.18** Sobre el particular, es importante tener en consideración que con la promulgación del Decreto Legislativo N° 1272, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, adquirió un carácter vinculante con respecto a todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales, no pudiéndose imponer “...condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley”¹³; así, el criterio de supletoriedad que caracterizaba la redacción inicial de la Ley N° 27444 fue dejado de lado por el legislador, a favor de un criterio unificador o regulador, encontrándose los procedimientos especiales sujetos a los alcances de esta Ley, y a los principios que ésta contiene, establecidos en el artículo IV del Título Preliminar.
- 6.19** En esa misma línea argumentativa es importante tener en cuenta también que según el numeral 2° del artículo 247 del TUO de la LPAG¹⁴, las disposiciones allí contenidas¹⁵ son aplicables con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales y por ende, al procedimiento sancionador laboral.
- 6.20** En el presente caso cobra relevancia el principio de razonabilidad¹⁶, cuyo contenido se encuentra vinculado directamente con el principio de proporcionalidad, esto es,

¹³ Numeral 2 del artículo II del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

¹⁴ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

“Artículo 247.- Ámbito de aplicación de este capítulo

(...)

247.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 248, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.

Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.

(...)

¹⁵ Dentro del Capítulo III (Procedimiento Sancionador) del Título IV (Del procedimiento trilateral, del procedimiento sancionador y la actividad administrativa de fiscalización).

¹⁶ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

“Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

a) El beneficio ilícito resultante de la comisión de la infracción;

(...)

b) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;



con la adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada¹⁷.

- 6.21** Cabe precisar que mediante la modificación dispuesta por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1272 se eliminó el orden de prelación existente para la aplicación de los criterios de graduación precitados, de tal manera que actualmente estos pueden ser aplicados de manera indistinta.
- 6.22** En ese orden de ideas, debemos considerar que la norma se emitió al amparo del Decreto de Urgencia 008-2020-SA, el cual declaró el Estado de Emergencia en territorio nacional por 90 días calendarios. Es en ese contexto que, con el fin de salvaguardar el financiamiento de las MYPES e impedir la propagación del virus, se permite a las empresas otorgar licencias con goce de haber compensables a aquellos trabajadores que no puedan desempeñar sus labores de manera remota. Ello a fin de proteger el vínculo laboral de dichos trabajadores y de no privarlos de ingresos mientras no pudieran realizar labor efectiva. No se previó en ese entonces que el avance del COVID-19 obligaría a emitir sucesivas prórrogas del Estado de Emergencia, el cual a la fecha se viene manteniendo en la práctica de manera indefinida.
- 6.23** Ello, sumado a que no se aprecia un daño ni al interés público ni al bien jurídicamente protegido, dado que los trabajadores gozaron de licencia con goce de haber otorgada con carácter de compensable desde un inicio, hace que aplicar una sanción por compensar dichas horas una vez reanudadas las actividades resulte en un exceso de punición.
- 6.24** Por lo antes expuesto, este Tribunal ha considerado amparar este extremo de la revisión.
- 6.25** En cuanto a la medida de requerimiento, en el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, por lo que pueden adoptar acciones orientadas a éstas, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.
- 6.26** Al respecto, el artículo 14 de la LGIT, establece:

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

c) El perjuicio económico causado
(.....)

f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y

g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor

¹⁷ ANDRÉS PÉREZ, María del Rocío. *El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador*. Barcelona: Bosch, 2008, p.8



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

RESOLUCION Nº 019-2021-SUNAFIL/TLF-Primera Sala

se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse”. (el énfasis es añadido)

- 6.27** Como se evidencia de la norma acotada, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador.
- 6.28** Así, al no ser exigible la conducta requerida, el requerimiento deviene nulo por infringir el principio de legalidad¹⁸.
- 6.29** Por ello, carece de objeto pronunciarse sobre la alegada vulneración del principio ne bis in idem.

Sobre la solicitud de informe oral

- 6.30** Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende 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 afecten¹⁹. (el énfasis es nuestro).
- 6.31** Al respecto, el Tribunal Constitucional Peruano en la sentencia recaída en el expediente Nº 01147-2012-PA/TC, en sus fundamentos décimo sexto y décimo octavo señala que:

“Décimo Sexto.- De igual manera este Tribunal en constante jurisprudencia ha precisado que el derecho a no quedar en estado de indefensión se

¹⁸ Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley Nº 27444, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS

“Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias”

(...)

¹⁹ Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS “Artículo IV.-Principios del procedimiento administrativo 1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...) 1.2. 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.

conculca cuando a los titulares de los derechos e intereses legítimos se les impide ejercer los medios legales suficientes para su defensa; pero no cualquier imposibilidad de ejercer estos medios produce un estado de indefensión que atenta contra el contenido constitucionalmente protegido del derecho, sino que es constitucionalmente relevante cuando se genera una indebida y arbitraria actuación del órgano que investiga o juzga al individuo. Este hecho se produce cuando al justiciable se le impide, de modo injustificado argumentar a favor de sus derechos e intereses legítimos (Exp. N.º 0582-2006-PA/TC; Exp. N.º 5175-2007-HC/TC, entre otros)".

(...)

“Décimo Octavo.- Sobre el particular es importante precisar que el recurrente cuestiona el hecho de que se le haya privado o impedido ejercer su derecho de defensa por medio del informe oral; sin embargo, ello no constituye una vulneración de este derecho constitucional toda vez que no significó un impedimento para el ejercicio del derecho de defensa del recurrente, ya que este Colegiado en reiterada jurisprudencia se ha pronunciado a este respecto manifestando que en los supuestos en que el trámite de los recursos sea eminentemente escrito, no resulta vulneratorio del derecho de defensa la imposibilidad del informe oral; dado que el accionante ha podido presentar sus alegatos por escrito a fin de sustentar su impugnación. En consecuencia, no se ha producido vulneración alguna del derecho constitucional de defensa del recurrente.”

- 6.32** En similar sentido, el Tribunal Constitucional en la resolución recaída en el Expediente N° 00789-2018-PHC/TC, en el literal d) del fundamento 9 señala que:

” ...no resulta vulneratorio del derecho de defensa, la imposibilidad de realizar el informe oral, siempre que el interesado haya tenido la oportunidad de ejercer el derecho de defensa por escrito a través de un informe...”

- 6.33** Ahora bien, los informes orales se sujetan a las particularidades de cada expediente, esto es, “cuando corresponda”, sin que ello implique una denegatoria arbitraria, sino que se analice cuáles son los posibles efectos de la aplicación de la oralidad en el mismo, esto es si pueden agilizar el procedimiento o facilitar el entendimiento del caso debido a su complejidad, entre otras razones.
- 6.34** Así tenemos que, el Tribunal puede prescindir del informe oral, sin que ello constituya vulneración de derechos de los administrados, debido a que éstos han podido presentar sus argumentos por escrito, así como todo documento u otro instrumento de prueba, que les haya permitido fundamentar sus actos y/o pronunciamientos.
- 6.35** En ese entendido, este colegiado considera que cuenta con elementos de juicio suficientes para poder resolver el presente recurso, por lo que no considera pertinente llevar a cabo el informe oral solicitado por la impugnante.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981 – Ley que crea la Sunafil, el artículo 41 de la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, los artículos 15 y 17 del Decreto Supremo N° 007-2013-TR – Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Decreto Supremo N° 004-2017-TR – Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral,



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

RESOLUCION N° 019-2021-SUNAFIL/TLF-Primera Sala

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO el recurso de revisión interpuesto por DISTRIBUIDORA NORTE PACASMAYO SRL, en contra de la Resolución de Intendencia N° 042-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 24 de marzo de 2021, emitida por la Intendencia Regional de La Libertad dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 009-2020-SUNAFIL/IRE-LIB, por las consideraciones expuestas en la presente resolución.

SEGUNDO.- En ese sentido, REVOCAR la Resolución de Intendencia N° 042-2021-SUNAFIL/IRE-LIB en todos sus extremos, dejando sin efecto las multas impuestas en el expediente sancionador.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a DISTRIBUIDORA NORTE PACASMAYO SRL y a la Intendencia Regional de La Libertad, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Devolver el expediente a la Intendencia Regional de La Libertad.

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

Regístrese y comuníquese

Documento firmado digitalmente
Luis Erwin Mendoza Legoas
Presidente
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Desirée Bianca Orsini Wisotzki
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Luz Imelda Pacheco Zerga
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral