



*Tribunal de Fiscalización Laboral*  
*Primera Sala*

**Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 083-2020-SUNAFIL/IRE-ICA  
PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE ICA  
IMPUGNANTE : SHOUGANG HIERRO PERÚ S.A.A.  
ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 042-2021-SUNAFIL/IRE-ICA  
MATERIA : - RELACIONES LABORALES

**Sumilla:** Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **SHOUGANG HIERRO PERÚ S.A.A.** en contra de la Resolución de Intendencia N° 042-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, de fecha 7 de mayo de 2021.

Lima, 20 de julio de 2021

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por **SHOUGANG HIERRO PERÚ S.A.A.** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 042-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, de fecha 7 de mayo 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° 966-2020-SUNAFIL/IRE-ICA, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 67-2020 (en adelante, el Acta de Infracción), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (1) infracción a la normativa sociolaboral calificada como muy grave, por el incumplimiento de las disposiciones relacionadas al descanso vacacional, en perjuicio de cuarenta y cinco (45) trabajadores.

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Jornada, horario de trabajo y descansos remunerados.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 1.2** Mediante Imputación de Cargos N° 130-2020-SUNAFIL/IRE-SIAI-ICA, de fecha 26 de octubre de 2020, notificada a la impugnante el 30 de octubre de 2020, juntamente con el Acta de Infracción, se dio inicio a la etapa instructiva, otorgándose un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos, descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2 del artículo 52 del RLGIT.
- 1.3** 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° 165-2020-SUNAFIL/IRE-SIAI-ICA (en adelante, **el Informe Final**), a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 068-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, de fecha 31 de marzo de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 33,884.00 por haber incurrido en:
- Una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por 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, tales como el adelanto del descanso vacacional otorgado sin acuerdo, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole la multa de 7.88 UIT, ascendente a la suma de S/ 33,884.00.
- 1.4** Mediante escrito de fecha 26 de abril de 2021, la impugnante interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Sub Intendencia N° 068-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, argumentando lo siguiente:
- i. La intendencia Regional de Ica ha causado intromisión en las competencias del Gobierno Regional de Ica, pues ha obviado que carece de competencia en el procedimiento presente, considerando que corresponde ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento de su dictado.
  - ii. La Sub intendencia, únicamente se ha fijado en el numeral 1.6 del ANEXO de INSUBSANABILIDAD, sin embargo, en nuestros escritos de descargos, hemos precisado claramente los numerales en los cuales evidenciamos que no existe el sustento o motivación de la presunta INSUBSANABILIDAD, pues no resulta suficiente señalar normativa presuntamente incumplida sino explicar propiamente el motivo por el cual el inspector de trabajo sustenta que la presunta infracción ha



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

agotado sus efectos dañosos o que no pudiera ser remediado el presunto perjuicio, ni el anexo de insubsanabilidad y tampoco en el Acta de infracción, tal como lo exige la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL.

- iii. El inspector de trabajo ha incumplido con lo dispuesto en la Directiva N° 001-2020, respecto al numeral 8.2.6, el cual señala: 8.2.6 El acta de infracción no puede contener hechos, fundamentos ni conclusiones distintas a las advertidas en las medidas de actuaciones inspectivas, bajo responsabilidad.
- iv. Que, el inspector comisionado, Señor Christian Rafael Sevillano Núñez, tuvo a cargo el informe de resultados de la verificación de hechos sobre la Suspensión Perfecta de labores adoptadas por el empleador en el marco de lo establecido en el DU N° 038-2020 y los Decretos Supremos N° 011-2020-TR y 012-2020-TR, de fecha 16 de junio de 2020, N° 836-2020, emitiendo opinión sobre el caso de otorgamiento de vacaciones anticipadas o adelantadas, evaluando en la orden de inspección que no ha dado mérito al presente procedimiento sancionador, orden de inspección N° 966-22020 mismos periodos respecto de los cuales brindo anterior opinión. La Directiva 001-2020-SUNAFIL ni el TUO de la Ley N° 27444 refiere que para que opere la abstención haya tenido que emitir opinión previa en el MISMO PROCEDIMIENTO O MATERIA, sino únicamente que haya emitido opinión sobre el mismo asunto. De esta manera, el inspector de trabajo debió inhibirse de continuar con el presente procedimiento de investigación inspectiva, el cual hicimos de conocimiento al inspector de forma oportuna.

**1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 042-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, de fecha 7 de mayo de 2021<sup>2</sup>, la INTENDENCIA REGIONAL DE ICA declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, contra Resolución de Sub Intendencia N° 068-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, por considerar que:

- i. La Resolución N\* 257-2014-TR, sostiene con precisión la fecha de inicio para el ejercicio de las competencias inspectivas y sancionadoras de SUNAFIL, la misma que no se encuentra supeditada a la realización de transferencia alguna, no obstante dicha transferencia debe realizarse ya que así lo ha establecido la Resolución Ministerial, así como también ha establecido la fecha en que la Intendencia Regional de Ica asume competencia y no como quiere hacer ver el sujeto responsable en su escrito venida en alzada.

---

<sup>2</sup> Notificada a la inspeccionada el 10 de mayo de 2021, ver fojas 149 del expediente sancionador.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- ii. Que, referente a la insubsanabilidad, el numeral 7.14.8 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII a la que hace alusión el apelante, en su escrito venida en *alzada*, la cual sostiene lo siguiente: *“En caso se verifiquen infracciones insubsanables no se emite medida inspectiva de requerimiento, debiendo dejar constancia de actuaciones inspectivas y anexos”*. Si bien se alega que no es suficiente señalar la normativa sino explicar el motivo de la insubsanabilidad, se puede observar que el inspector en concreto se pronunció al respecto, explicando las razones por las que se declaró dicha infracción como insubsanable, ya que no solo hace mención a la normativa incumplida como es el D.U N° 038-2020 y el D.S N° 011-2020-TR, sino también expresa el motivo por el cual determina dicha situación de insubsanabilidad.
- iii. Si bien desde el 16 de marzo de 2020 se encontraba el país en estado de emergencia nacional, en donde los trabajadores afectados no estaban laborando, sin embargo, si están percibiendo una remuneración, éstas se hallan sujetas a una posterior compensación o acuerdo arribado por las partes. Por tanto, el enunciado que discurre el apelante referente a una modificación en el PLAME, para subsanar la infracción detectada, no sería del todo viable, toda vez que si bien en el ejercicio el sujeto responsable puede manipular y/o modificar lo declarado en la planilla mensual de pagos, materialmente el menoscabo del derecho ya estuvo perpetrado, por cuanto lo esgrimido por el sujeto responsable no enerva el acto dañoso de haber otorgado vacaciones adelantadas sin previo consenso con sus trabajadores, ni mucho menos sin haber acreditado el acuerdo de fraccionamiento del mismo con los trabajadores.
- iv. Que, desde el 03 de agosto del 2020, al sujeto responsable se le notificó requerimiento de información en donde explícitamente el comisionado le señala que acredite el cronograma y acuerdo entre el trabajador y el empleador sobre los adelantos del descanso vacacional, así como el acuerdo de los fraccionamientos, es decir cuando el incumplimiento ya se había configurado en el tiempo, en ese sentido el inspector comisionado al advertir el incumplimiento de la normativa sociolaboral a través del documento denominado “Hechos insubsanables” el día 15 de septiembre de 2020, es decir cuando ya se había realizado la inobservancia de las normas legales, siendo imposible que el comisionado haya podido emitir una medida inspectiva como es la medida de requerimiento, toda vez que el incumplimiento se consumó en el tiempo, existiendo documentación que así lo acredita, como las cartas notariales notificadas a los trabajadores dándole a conocer su descanso vacacional adelantado y fraccionado el día 30 de junio de 2020.
- v. Respecto al contenido de la medida inspectiva y el acta de infracción, se concluye que, en ambos casos, el inspector comisionado no se encuentra describiendo



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

hechos disímiles. Segundo, el numeral 8.2.6 de la directiva si es explícito respecto que no se debe contener hechos, fundamentos ni conclusiones distintas, lo que no se presenta en el presente caso. Además, las premisas llegan a la misma conclusión.

- vi. Concluye que el sujeto responsable no ha sustentado ante este despacho que se hubiera transgredido el Principio de Imparcialidad, más aun si la propia Directiva indica en el numeral 6.6.3.2. que “La participación del personal inspectivo incurso en alguna de las causales antes señaladas, no implica necesariamente la invalidez de los actuado, salvo en el caso que resulte evidente la falta de imparcialidad o arbitrariedad manifiesta o que hubiere ocasionado indefensión al sujeto inspeccionado denunciante”, por lo que no se ha configurado la abstención a la que hace referencia el sujeto responsable, ni mucho menos que la participación del inspector actuante en el informe de verificación de hechos por Suspensión Perfecta de Labores, haya menoscabado su derecho de defensa.

**1.6** Mediante escrito de fecha 31 de mayo de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Ica, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 042-2021-SUNAFIL/IRE-ICA..

**1.7** La Intendencia Regional de Ica admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 011-2021-SUNAFIL/IRE-ICA recibido el 7 de junio de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

## **II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL**

- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981<sup>3</sup>, 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.

<sup>3</sup> “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*

#### **Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</sup> (en adelante, LGIT), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>7</sup> (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 sean 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

<sup>4</sup>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.

(...)"

<sup>5</sup>"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."

<sup>6</sup>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."

<sup>7</sup>Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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, 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 RLGIT 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 CAJA RURAL DE AHORRO Y CREDITO SIPAN S.A.**

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que **SHOUGANG HIERRO PERÚ S.A.A. S.A.** presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N°



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

042-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, emitida por la Intendencia Regional de Ica, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 33,884.00 por la comisión de una (01) infracción tipificada como MUY GRAVE, previstas en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, computados a partir del 10 de mayo de 2021, el primer día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución<sup>8</sup>.

- 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 **SHOUGANG HIERRO PERÚ S.A.A. S.A.**

#### **V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

**5.1** Mediante escrito de fecha 31 de mayo de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 042-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, en base a los siguientes argumentos:

- **Sobre las nulidades manifiestas del acta de infracción y las resoluciones emitidas durante el procedimiento sancionador:**
  - i. Señala la vulneración al principio de legalidad, debido procedimiento y afectación a su derecho a la defensa. Sobre el principio de legalidad, reitera el argumento respecto a que la Intendencia Regional Ica no tenía competencia para intervenir en el presente procedimiento.

**El inspector de trabajo aplicó indebidamente la condición de insubsanabilidad al presente caso, sin tomar en cuenta el estado de emergencia nacional:**

- ii. El inspector de trabajo aplica indebidamente la interpretación del numeral 7.14.8 del la Directiva N°001-2020-SUNAFIL, por cuanto NO CONSIDERA EL ACTUAL ESTADO DE EMERGENCIA, y dentro de lo cual ninguno de los 45 trabajadores presuntamente afectados venía trabajando desde el inicio del estado de emergencia, pues incluso en el mes de junio de 2020, se encontraban en suspensión perfecta de labores desde el 01 al 30 de junio de 2020, por lo que, la medida alternativa de adelanto vacacional (la cual fue debidamente convocada a sostener reuniones con la organización sindical representativa) significaba una medida menos gravosa para los trabajadores, tal como hiciéramos notar en nuestros escritos de requerimientos de información

<sup>8</sup> Se empieza su cómputo a partir del 11 de mayo de 2021.





## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

presentados al inspector de trabajo, y que reafirmamos en el presente escrito, al precisar que, mediante Resolución Directoral Regional N°035-2020-GORE-ICA-DRTPE de fecha 21 de julio de 2020, no habiendo motivado el supuesto de insubsanabilidad.

**El inspector de trabajo y la autoridad administrativa de trabajo ha interpretado indebidamente la directiva 001-2020-sunafil respecto a su numeral 8.2.6 referido a haber considerado hechos fundamentos y conclusiones distintas entre la medida inspectiva y el acta de infracción.**

- iii. Reiteran que se ha emitido (i) la medida inspectiva de calificación de insubsanabilidad<sup>4</sup> en fecha 15 de setiembre de 2020, y (ii) Acta de Infracción el mismo día (15 de setiembre de 2020), con fundamentos, hechos y conclusiones distintas, afectando de esta manera un debido procedimiento, pues el inspector de trabajo comisionado, en la misma fecha, asume criterios distintos uno del otro, lo cual demuestra claramente el exceso de criterios subjetivos utilizados, además que, como se ha precisado la Directiva antes mencionada PROHIBE.

**El inspector de trabajo no debió pronunciarse sobre otorgamiento de vacaciones adelantadas o anticipadas a trabajadores afiliados a sindicato de obreros mineros por seguir trámite administrativo de suspensión perfecta de labores, tal como lo determinó en el caso de personal empleados.**

- iv. Existiendo un procedimiento de Suspensión Perfecta de Labores en trámite el inspector de trabajo no debió proponer alguna propuesta de sanción y no emitir opinión alguna, tal como lo hiciera en el caso del ámbito de empleados, donde en su Acta de Infracción señaló: "(...) y estando a que a la fecha de las actuaciones inspectivas aún sigue en trámite dicho procedimiento de suspensión perfecta de labores, se deja a salvo el derecho que les pudiera corresponder a los trabajadores empleados hasta que se culmine con dicho trámite en relación a los trabajadores empleados referidos".

**Las vacaciones anticipadas es una figura permitida en el contexto de una suspensión perfecta de labores de conformidad con el Dec. Leg. 728**

- v. El inspector de trabajo comisionado no debió considerar como infracción lo concerniente al otorgamiento de vacaciones adelantadas o anticipadas, no tomó en consideración que, la figura de otorgamiento de vacaciones anticipadas es una figura que en nuestro marco legal vigente YA EXISTÍA, y que para el caso de una Suspensión Temporal Perfecta de Labores por fuerza mayor



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

o caso fortuito, exigía previamente evaluar el otorgamiento de vacaciones anticipadas, por tanto, el D.S. N°011-2020-TR no podía modificar una norma de mayor jerarquía como es el Dec. Leg. 728, que la contempla en su artículo 15°.

#### **El inspector de trabajo comisionado debió inhibirse de conocer la investigación inspectiva del presente caso**

- vi. Que, el inspector comisionado, Señor Christian Rafael Sevillano Nuñez, tuvo a cargo el informe de resultados de la verificación de hechos sobre la Suspensión Perfecta de labores, adoptada por el empleador en el marco de lo establecido en el DU N°038-2020 y los Decretos Supremos Ns° 011-2020-TR y 012-2020-TR, de fecha 16 de junio de 2020, Orden de Inspección N°836-2020, emitiendo opinión sobre el caso de otorgamiento de vacaciones anticipadas o adelantadas, evaluando en la orden de inspección que ha dado mérito al presente Procedimiento Sancionador, Orden de Inspección N°966-2020, mismos periodos respecto de los cuales brindó anterior opinión.
- vii. El numeral 1.5 del artículo IV del Título preliminar del TUO de la Ley N°27444, sostiene que, el principio de imparcialidad busca que los administrados tengan un tratamiento y tutela igualitario frente al procedimiento, aspecto que, en el presente caso consideramos no se garantizaría al ya existir un pronunciamiento anterior del inspector comisionado sobre el asunto, mas aun que, este criterio ya asumido, al que hemos hecho referencia, servirá a la organización sindical denunciante como un punto de presión a efecto que, el inspector comisionado se ratifique en sus pronunciamientos anteriores.

#### **Todo lo referente a vacaciones adelantadas materia del presente caso viene siendo discutido en el poder judicial al estar judicializada la suspensión perfecta iniciada por la empresa.**

- viii. La autoridad inspectiva debe tomar en cuenta que, el asunto materia de la presente investigación de inspección por vacaciones adelantadas, al pertenecer a nuestro procedimiento de Suspensión Perfecta, se encuentra judicializado en dos expedientes: el Expediente N°0025-2021-JR-LA y Expediente Judicial N°139-2021-0-1409-JR-LA-01, por lo que, la autoridad inspectiva debe considerar lo establecido en la Constitución Política del Perú, en su numeral 2 artículo 139° el mismo que señala la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Por tanto, ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni SHOUGANG HIERRO PERU S.A.A.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

#### **VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

##### **Sobre la naturaleza y finalidad del recurso de revisión**

- 6.1** De conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas "...deben actuar con respecto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas".
- 6.2** Frente a la vulneración, desconocimiento o lesión de un derecho o interés legítimo, derivado del apartamiento de la conducta descrita en el numeral precedente<sup>9</sup>, el TUO de la LPAG faculta a los administrados a interponer los recursos administrativos previstos en el artículo 218 del TUO de la LPAG<sup>10</sup>, pudiendo incluso "...solicitar la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley"<sup>11</sup>.
- 6.3** Así, respecto de la naturaleza del recurso de revisión, el artículo 218 del TUO de la LPAG 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, el artículo 49 con 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.

<sup>9</sup> "Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 217. Facultad de contradicción

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

(...)"

<sup>10</sup> "Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

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

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

<sup>11</sup> Numeral 1 del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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.”

- 6.4** 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.
- 6.5** Respecto de la finalidad del recurso de revisión en específico, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que éste 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.”*

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

- 6.6** En ese sentido, el análisis de los argumentos de la impugnante se realizará bajo la competencia del Tribunal, vinculada con las infracciones muy graves, e identificando si sobre éstas se ha producido alguno de los supuestos previstos en el artículo 14 del reglamento citado en el numeral precedente, es decir por la infracción MUY GRAVE, por el incumplimiento de las disposiciones relacionadas al descanso vacacional, en



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

perjuicio de cuarenta y cinco (45) trabajadores, y sancionada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT.

#### **De los cuestionamientos a la Resolución de Intendencia N° 042-2021-SUNAFIL/IRE-ICA respecto a la competencia:**

- 6.7** Sobre este particular, la impugnante alega que la competencia le asiste a la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Ica. La impugnante basa su alegación en una supuesta ausencia de transferencia de competencias fiscalizadoras y sancionadoras, basándose en una norma de 2013 que alude al traspaso progresivo de competencias en las materias propias del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 6.8** Este argumento debe descartarse en tanto que, si bien es cierto desde el año 2013 la SUNAFIL empezó a conformarse a nivel nacional, iniciando operaciones en Lima Metropolitana, su competencia respecto del ámbito geográfico de la región Ica es inobjetable al día de hoy. El procedimiento al que se refiere la impugnante está regulado conforme con los numerales 1.1 y 1.2 del Decreto Supremo N° 003-2013-TR, donde se establece la transferencia de competencias fiscalizadoras, sancionadoras y el traspaso de expedientes administrativos en trámite, para cada jurisdicción en particular<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> - Decreto Supremo N° 003-2013-TR, Decreto Supremo que precisa la transferencia de competencias y los plazos de vigencia contenidos en la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL): "Artículo 1°- De la Transferencia de funciones En la transferencia de atribuciones a la SUNAFIL se considera lo siguiente:

1.1.- Transferencia de competencias  
La transferencia de competencias del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y los Gobiernos Regionales a la SUNAFIL se realiza progresivamente, conforme al cronograma de transferencias que se aprueba mediante resolución ministerial, en la que se determina la fecha específica del inicio de funciones de la SUNAFIL en cada jurisdicción. La culminación del proceso de transferencia se realiza antes del 10 de enero de 2014, conforme a lo establecido en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29981, Ley que crea la SUNAFIL. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y los Gobiernos Regionales mantienen su competencia en materia de inspección del trabajo sobre las pequeñas, medianas y grandes empresas hasta la transferencia de competencias referida en el párrafo anterior del presente artículo.

1.2.- Competencias y transferencia de expedientes administrativos en trámite  
Las direcciones o gerencias regionales de trabajo y promoción del empleo de los Gobiernos Regionales mantienen sus competencias de fiscalización inspectiva y potestad sancionadora en materia de pequeña, mediana y gran empresa hasta la fecha que se determine en el cronograma mencionado en el numeral 1.1 del presente artículo.

Igualmente, ocurrida la transferencia de competencias a la SUNAFIL, los Gobiernos Regionales y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo mantienen competencia respecto de los procedimientos administrativos sancionadores iniciados antes de la transferencia y hasta su culminación; salvo, que suscriban convenios de delegación de facultades, en cuyo caso se transfiere el acervo documentario correspondiente a estos procedimientos.

Los expedientes administrativos relativos a las órdenes de inspección en trámite, que se encuentren a cargo de las direcciones o gerencias regionales de trabajo y promoción del empleo de los Gobiernos Regionales, y sobre los que no se haya iniciado procedimiento administrativo sancionador al momento de la transferencia de competencias, deben remitirse a la SUNAFIL de acuerdo a lo establecido en el cronograma referido en el numeral 1.1. del presente artículo, bajo responsabilidad.

Los plazos del procedimiento de inspección del trabajo y del correspondiente procedimiento sancionador se suspenden, lo que se determina mediante resolución ministerial".





## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 6.9** Para el presente caso, cabe prestar atención a la Resolución Ministerial N° 257-2014-TR, misma que en su artículo 1° resuelve el inicio del proceso de transferencia de competencia y potestad sancionadora de los Gobiernos Regionales de Cajamarca, Ica y Moquegua a la SUNAFIL, determinando en su artículo 3º<sup>13</sup> el inicio del ejercicio en materia de fiscalización inspectiva y sancionadora de la Sunafil, conforme al cuadro siguiente:

| AREA EL ÁMBITO TERRITORIAL DEL GOBIERNO REGIONAL | FECHA DE INICIO PARA EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS INSPECTIVAS Y SANCIONADORAS DE SUNAFIL |
|--|--|
| Cajamarca  | 11 de Diciembre de 2014  |
| Ica  | 13 de Diciembre de 2014  |
| Moquegua   | 16 de Diciembre de 2014  |

- 6.10** Incluso, la Ley N° 30814, Ley de Fortalecimiento del Sistema de Inspección del Trabajo asigna, de manera temporal, a la SUNAFIL, las competencias y funciones a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, modifica la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>14</sup>.
- 6.11** Al respecto, mediante Resolución Ministerial N° 069-2019-TR, publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 3 de marzo de 2019, se estableció el proceso de transferencia temporal de competencia, funciones, personal y acervo documentario de los Gobiernos Regionales de Callao, Lima, Pasco, Áncash, Madre de Dios, Cajamarca, Ica y Lambayeque a la SUNAFIL, en el marco del artículo 4 de la Ley N2 30814, Ley de

<sup>13</sup> Resolución Ministerial N° 257-2014-TR, Aprueban inicio del proceso de transferencia de competencias en materia de fiscalización inspectiva y potestad sancionadora de los Gobiernos Regionales de Cajamarca, Ica y Moquegua a la SUNAFIL.

(...)

“Artículo 3.- Inicio del ejercicio de las competencias inspectivas y sancionadoras Establecer el inicio del ejercicio de las competencias en materia de fiscalización inspectiva y sancionadora de la SUNAFIL, en el ámbito territorial de los Gobiernos Regionales de Cajamarca, Ica y Moquegua, en las fechas siguientes:

| AREA EL ÁMBITO TERRITORIAL DEL GOBIERNO REGIONAL | FECHA DE INICIO PARA EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS INSPECTIVAS Y SANCIONADORAS DE SUNAFIL |
|--|--|
| Cajamarca  | 11 de Diciembre de 2014  |
| Ica  | 13 de Diciembre de 2014  |
| Moquegua   | 16 de Diciembre de 2014  |

<sup>14</sup> Ley N° 30814, Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

“Artículo 1. Objeto de la ley La presente ley tiene por objeto fortalecer el Sistema de Inspección del Trabajo, asignándole, de manera temporal, a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), las competencias y funciones a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley 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”.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

Fortalecimiento del Sistema de Inspección del Trabajo, estableciéndose el 02 de diciembre de 2019 como fecha de inicio del ejercicio de competencias en materia de fiscalización inspectiva y potestad sancionadora de la SUNAFIL en el ámbito territorial del Gobierno Regional de Ica. Por tanto, tal como queda claro de las normas antes citadas, la Intendencia Regional de Ica es competente, dentro del ámbito territorial, de la Región de Ica, para fiscalizar y sancionar infracciones en materia socio laboral y la labor inspectiva, así como por infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, advertidas mediante Actas de Infracción, desde el 02 de diciembre de 2019<sup>15</sup>.

- 6.12** Por todo lo expresado, esta Sala concuerda plenamente con los argumentos expuestos por la resolución impugnada, que ha absuelto la misma argumentación dando cuenta de la normativa existente y de la incondicionalidad de la transferencia de competencias a cualquier acto de conformidad, aceptación o aprobación de la entidad transferente.

#### **De los cuestionamientos a la Resolución de Intendencia N° 042-2021-SUNAFIL/IRE-ICA respecto carácter insubsanable que tiene el otorgamiento de vacaciones adelantadas en el marco de la emergencia nacional**

- 6.13** La impugnante cuestiona que existe una indebida motivación sobre el extremo del Acta de Infracción que considera la falta de otorgamiento de descanso vacacional a un trabajador resulta en una infracción insubsanable. Sobre el particular, cabe indicarse que la empresa alega una falta de motivación que desarrolle el por qué se ha considerado en la fiscalización que dicho incumplimiento no puede ser subsanable, considerando insuficiente lo plasmado por el inspector actuante.

<sup>15</sup> RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 069-2019-TR. Establecen que el proceso de transferencia temporal de competencias, funciones personal y acervo documentario de los Gobiernos Regionales de Callao, Lima, Pasco, Áncash, Madre de Dios, Cajamarca, Ica y Lambayeque a la SUNAFIL, comprende la conformación de comisiones, y emiten otras disposiciones. Artículo 3.- Inicio de la transferencia temporal e inicio del ejercicio de competencias en materia de fiscalización inspectiva y potestad sancionadora

Establézcase la fecha de inicio de la transferencia temporal de competencias, funciones, personal y acervo documentario de las Direcciones o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo de los Gobiernos Regionales del Callao, Lima, Pasco, Áncash, Madre de Dios, Cajamarca, Ica y Lambayeque a la SUNAFIL, así como la fecha de inicio del ejercicio de las competencias inspectivas y sancionadoras de la SUNAFIL, en el ámbito territorial de los citados gobiernos regionales, conforme al siguiente cronograma:

| Región        | Fecha de inicio de la transferencia temporal de competencias, funciones, personal y acervo documentario | Fecha de inicio del ejercicio de las competencias inspectivas y sancionadoras de la SUNAFIL |
|---------------|---|---|
| Callao        | 15 de marzo de 2019   | 19 de junio de 2019   |
| Lima          | 15 de marzo de 2019   | 26 de julio de 2019   |
| Áncash        | 15 de marzo de 2019   | 27 de agosto de 2019  |
| Pasco         | 15 de marzo de 2019   | 16 de setiembre de 2019   |
| Madre de Dios | 15 de marzo de 2019   | 18 de octubre de 2019   |
| Cajamarca     | 15 de marzo de 2019   | 15 de noviembre de 2019   |
| Ica           | 15 de marzo de 2019   | 02 de diciembre de 2019   |
| Lambayeque    | 15 de marzo de 2019   | 13 de diciembre de 2019   |



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 6.14** La motivación no requiere ser amplia y basta con que sea precisa. Al respecto, la resolución apelada ha indica que, de la lectura de los Hechos Insubsanables obrantes en el expediente de actuaciones inspectivas, *“Las actuaciones inspectivas realizadas han podido revelar el incumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de normas sociolaborales, teniendo estos carácter de insubsanables, a razón de la imposibilidad de revertir los efectos del incumplimiento normativo y de la afectación del derecho de los trabajadores, toda vez que el descanso (físico) vacacional por adelantado además de fraccionado del mismo y sin contar con un acuerdo, por parte de la inspeccionada ya fue otorgado no habiendo manera de volver a otorgar el mismo descanso vacacional, si este ya fue concedido, lo que afecta a cuarenta y cinco (45) trabajadores”*.
- 6.15** De esta manera, para el presente caso, la intendencia ha dejado claramente establecidas las razones por las cuales el inspector sustentó que el incumplimiento advertido tiene carácter de insubsanable, expresando debidamente y en proporción al contenido, los hechos que justifican la decisión adoptada. En ese sentido, se advierte que lo hecho constar por el inspector actuante es suficientemente explicativo de la razón por la cual se considera a la falta como insubsanable, al indicarse que el descanso físico vacacional se encuentra entre las normas cuyo incumplimiento no puede ser revertido posteriormente.
- 6.16** A juicio de este Tribunal, el alto reconocimiento, en estándares constitucionales e internacionales, sobre los derechos a la salud, a la limitación de la jornada y del tiempo de trabajo, entre otros derechos sociales y culturales relevantes, llevan a llenar de contenido a las vacaciones como un tiempo de descanso que es especialmente protegido, por permitir la realización de una amplia gama de valores constitucionales, entre los que puede citarse de forma ejemplificativa a la mejor conciliación de las responsabilidades familiares, la vida personal, el ocio, etcétera.
- 6.17** Es importante dejar en claro que la opción de nuestro ordenamiento ha sido la de privilegiar al acuerdo, con respecto a la fijación de las vacaciones. El acuerdo, en el ámbito individual, prevalece a la determinación unilateral y solo cede a ella a su fracaso (art. 14 del D. Leg. 713)<sup>16</sup>; mientras que en las normas de excepción dadas durante la pandemia se aprecia al privilegio del acuerdo colectivo por encima de la determinación unilateral del empleador. Por ello, tal y como cita en su escrito de revisión la

---

<sup>16</sup> Decreto Legislativo N° 713. Consolidan la legislación sobre descansos remunerados de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

“Artículo 14.- La oportunidad del descanso vacacional será fijada de común acuerdo entre el empleador y el trabajador, teniendo en cuenta las necesidades de funcionamiento de la empresa y los intereses propios del trabajador. A falta de acuerdo decidirá el empleador en uso de su facultad directriz”.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

impugnante, a pesar de la finalidad atendible de la medida del adelanto de vacaciones, no se ha advertido el cumplimiento de un requisito establecido por ley, como es el que esta medida sea objeto de una negociación colectiva de buena fe.

- 6.18** Sobre ello, debe precisarse que los Decretos de Urgencia N° 026-2020 y 029-2020 no facultan al empleador a que, cuando exista un sindicato en el ámbito correspondiente, omita su participación para decidir unilateralmente las medidas más adecuadas para absorber el impacto socioeconómico y sanitario que tuvo la pandemia en nuestro país. Por el contrario, estas normas han enunciado la participación sindical (donde hubiere organización de trabajadores) en esta deliberación lo que, en el marco de un sistema constitucional democrático que promueve a la negociación colectiva, da lugar a la necesidad de mantener a la fijación de las medidas de respuesta a la pandemia con respeto del espacio concedido al diálogo social enunciado por las normas estatales.
- 6.19** Por ésto, lo tratado en el Acta de Infracción como falta insubsanable resulta correcto porque expresa que el adelanto de las vacaciones es una medida legítima cuando no exista otra alternativa que permita mantener los intereses tutelables concurrentes en la situación que la pandemia había originado en las relaciones laborales.
- 6.20** Por otro lado, la recurrente invoca la aplicación del Protocolo N° 005-2020-SUNAFIL/INII, en tanto refiere a que las medidas de requerimiento deben tener en cuenta al “*periodo de emergencia sanitaria y emergencia nacional*” (punto 7.10). Así, sobre la base de este lineamiento, el impugnante deduce un incumplimiento del inspector, pero no desarrolla la infracción a esta normativa.
- 6.21** Para esta Sala del Tribunal, esta alegación incide en el ejercicio de la razonabilidad en las facultades inspectivas, aunado al interés público expresado en el desarrollo de la fiscalización de este tipo de medidas. Por ello, es pertinente recordar que no es objeto de pronunciamiento al carácter adecuado de la medida de otorgamiento de las vacaciones ante la pandemia. Sin embargo, sí lo es el cumplimiento de mecanismos legales de participación de la voz de los trabajadores en este tipo de asuntos, lo que (como se ha visto) no se cumplió en el caso.
- 6.22** Cuestión importante a añadirse aquí es el evaluar que la impugnante sostenga la legalidad de la medida de vacaciones adelantadas en el marco de la legislación aprobada durante la emergencia sanitaria, para luego indicar que las vacaciones anticipadas tenían asidero en las previstas en el art. 15° del Decreto Legislativo N° 728. En el entendimiento de la impugnante, ambas normas conjugadas permitirían al empleador disponer unilateralmente las vacaciones adelantadas, prescindiendo de la negociación colectiva con el sindicato existente, cuestión que aparece no solamente



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

vedada en la legislación especial dada durante el contexto de la pandemia por Covid-19; sino que además supone un resultado contrario al mandato constitucional de fomento de la negociación colectiva y supone que el empleador puede adoptar un margen de maniobra demasiado amplio en materia individual, cuestión que solamente aparece permitida en ausencia de un resultado diverso que pueda ser explorado a través del diálogo social de buena fe entre las partes.

#### **De los cuestionamientos a las conclusiones del acta de infracción por su incongruencia con la medida inspectiva.**

- 6.23** La impugnante refiere que el inspector habría incurrido en una serie de criterios inconsistentes, al dejarse constancia en el sustento del anexo de “hechos insubsanables” que se haya dejado escrito que la inspeccionada no acreditó documentalmente el acuerdo con el Sindicato de Empleados de la Empresa Shougang Hierro Perú S.A.A.; y, en la misma fecha (15 de setiembre de 2020), anotarse en el Acta de Infracción que sigue en trámite el procedimiento de suspensión perfecta de labores.
- 6.24** En consulta al expediente, se aprecia que el número de trabajadores considerados como “afectados” en el acta de verificación de hechos insubsanables y la del acta de infracción es, en efecto distinto. Sin embargo, esta discrepancia está explicada por el hecho de que la inspección alude, en un documento, a ciento sesenta y seis (168) trabajadores, número que, se entiende, corresponde a obreros y empleados que adelantaron vacaciones. Sin embargo, se precisa en el Acta de Infracción, la cantidad de cuarenta y cinco (45) trabajadores afectados pertenecientes al Sindicato Obreros Mineros de la Empresa Shougang Hierro Perú S.A.A., los mismos que tuvieron descanso vacacional adelantado y fraccionado, sin acuerdo previo, desde el 1 de julio al 30 de julio de 2020, conforme con lo acreditado por la fiscalización.
- 6.25** Por otro lado, se debe precisar que existe un acuerdo de adelanto de vacaciones con el “Sindicato Independiente de Trabajadores Empleados de Shougang Hierro Perú S.A.A” (aludido en el Acta de Infracción); pero no existe acuerdo con el “Sindicato de Empleados de la Empresa Shougang Hierro Perú S.A.A.” (aludido en el acta de hechos insubsanables). Así, en este documento, previo al Acta de Infracción, existe un error material puntual que no ha generado indefensión a la impugnante en ninguna fase de la fiscalización o de la etapa sancionadora.
- 6.26** Así, no cabe acoger la pretensión impugnatoria del administrado en este extremo, ya que no se aprecia afectación alguna a sus derechos por esta cuestión





## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

##### **Respecto a la solicitud de abstención**

- 6.27** En su recurso, el administrado sostiene que el inspector actuante fue el mismo que emitió el informe de resultados de verificación de hechos sobre suspensión perfecta de labores adoptada por el empleador, evaluándose los mismos periodos que los que son objeto del actual expediente administrativo. Bajo la óptica de la impugnante, esto agrede al principio de imparcialidad, por lo que el inspector debió abstenerse de fiscalizar.
- 6.28** Lo referido por la impugnante en el recuadro hecho constar en la pág. 8 de su escrito de revisión no resulta suficiente para determinar que haya infracción al ordenamiento legal, pues únicamente se recoge que el inspector anotó que no existe una alegada causal por la que debiese abstenerse de proseguir con la fiscalización (anexo de “hechos insubsanables”) y que la abstención procedería si, en el marco de dos investigaciones, legalmente la abstención procedería conforme al TUO de la LPAG si “hubiera existido pronunciamiento o emisión de opinión por parte del inspector respecto al mismo procedimiento”. Como puede verse, no existe una contradicción sino que se trata de dos afirmaciones complementarias, una que es resultado de la evaluación de su situación respecto de la abstención invocada por la entonces inspeccionada; y otra, que es resultado de la referencia de una norma estatal de necesaria observancia.
- 6.29** Sobre la abstención invocada, cabe precisarse que la actuación de los inspectores de trabajo no es determinante por la emisión de posibles opiniones o apreciaciones subjetivas, sino por la determinación de hechos que, recogidos en documentos levantados en la fiscalización, permiten a la Administración tomar conocimiento de determinadas situaciones para asignar consecuencias determinadas: en el expediente sancionador, la aplicación de la multa; mientras que en el expediente de impugnación de la suspensión perfecta aplicada, la determinación de la validez o invalidez de tal medida.

##### **Respecto a la existencia de un procedimiento administrativo originado en la petición de aprobación de una suspensión perfecta de labores.**

- 6.30** El administrado argumenta que la inspección debió omitir pronunciarse sobre unas vacaciones cuya determinación estaba siendo objeto de un pronunciamiento de autoridad administrativa distinta. En particular, la impugnante rescata que la Resolución Directoral Regional N° 035-2020-GORE-ICA-DRTPE, del 21 de julio de 2020, aprobó la suspensión perfecta de labores petitionada por la empresa, al entender que así se salvaguardaba el interés de los trabajadores de percibir remuneraciones (en este



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

caso, vacacionales). En el entendimiento de la impugnante, como el procedimiento administrativo se encuentra en una etapa recursiva generaba la incompetencia de la inspección dl trabajo de pronunciarse sobre el cumplimiento de las obligaciones vinculadas al otorgamiento de vacaciones.

- 6.31** Con respecto a lo alegado por la compañía, cabe dejar sentado que la inspección del trabajo tiene una finalidad distinta de la actuación administrativa que conoce una petición de aprobación de una medida como la suspensión perfecta; y la impugnación de una o ambas partes de las resoluciones dadas en ese marco no se pueden tratar como un supuesto en el que la inspección del trabajo cese sus funciones respecto de los derechos materiales discutidos o vinculados al objeto del pronunciamiento de las autoridades correspondientes. Por el contrario, la fiscalización laboral mantiene sus competencias y puede contribuir con prueba valiosa para el conocimiento de la Autoridad competente en aquel expediente sobre los hechos acontecidos, reconociéndose así al carácter de unicidad de la Administración Pública.

#### **Sobre la judicialización del expediente administrativo de suspensión perfecta de labores y la pretensión de que se suspenda la inspección**

- 6.32** A criterio de la impugnante, la inspección del trabajo debería cesar sus actividades de fiscalización cada vez que existiese un litigio entre el empleador.
- 6.33** Conforme con la RAE, el avocamiento, que viene de la palabra “avocar” alude al *“Dicho de una autoridad gubernativa o judicial: Atraer a sí la resolución de un asunto o causa cuya decisión correspondería a un órgano inferior”*<sup>17</sup>. No es pues pertinente el invocar tal figura en tanto que la inspección del trabajo resulta competente para la determinación de hechos que pudieran ser constitutivos de infracción a las normas de trabajo, procediendo con competencias sancionadoras en tal supuesto. No podría desplazar a la función del órgano judicial que resuelve el conflicto intersubjetivo, en forma alguna, razón por la cual no resulta pertinente la invocación al artículo 75° del TUO de la LPAG. Por el contrario, no se produce un supuesto de contienda de competencias (entre entidades administrativas) ni de sustitución de las facultades jurisdiccionales en este caso, sin que exista una relación de causalidad entre el objeto de pronunciamiento judicial y lo que se determina en el ámbito de la inspección del trabajo.

<sup>17</sup> En: <https://dle.rae.es/avocar?m=form>



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 6.34** Sobre el particular, la impugnante cita a la Casación Laboral N° 8389-2018 MOQUGUA, en tanto que esta refiere que la sola existencia de un proceso judicial debe generar en la SUNAFIL la abstención de pronunciarse sobre cualquier supuesta infracción incurrida si se toma conocimiento de la existencia del proceso judicial. A criterio de esta Sala, dicho pronunciamiento (que no tiene calidad de precedente jurisdiccional) resulta errado en tanto que confunde a la competencia administrativa de fiscalizar y sancionar incumplimientos con otras competencias existentes en la Administración Pública que pudieran generar efectos semejantes a los de un pronunciamiento que resuelva un conflicto entre dos partes, cuestión claramente distinguible de las consecuencias jurídicas existentes al cabo del presente procedimiento sancionador.
- 6.35** En consecuencia, se ha determinado que la impugnante corresponde desestimar los argumentos presentados en todos sus extremos.

#### **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 Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del 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 SHOUGANG HIERRO PERÚ S.A.A. en contra de la Resolución de Intendencia N° 042-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, de fecha 7 de mayo de 2021, emitida por la INTENDENCIA REGIONAL DE ICA dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 083-2020-SUNAFIL/IRE-ICA, por los fundamentos expuestos en la presente Resolución.

**SEGUNDO.-** CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 042-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, en todos sus extremos.

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

**CUARTO.-** Notificar la presente resolución a SHOUGANG HIERRO PERÚ S.A.A. y a la Intendencia Regional de Lambayeque, para sus efectos y fines pertinentes.



*Tribunal de Fiscalización Laboral*  
*Primera Sala*

**Resolución N° 114-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**QUINTO.-** Devolver los actuados a la Intendencia Regional de Ica.

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

Regístrese y comuníquese

Documento firmado digitalmente  
Luis Erwin Mendoza Leguas  
**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