



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 290-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 325-2020-SUNAFIL/IRE-CUS

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE CUSCO

IMPUGNANTE : PLUSPETROL PERU CORPORATION S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 121-2021-SUNAFIL/IRE CUS

MATERIA : - LABOR INSPECTIVA
- RELACIONES LABORALES

Sumilla: Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por PLUSPETROL PERU CORPORATION S.A. y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Intendencia N° 121-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, de fecha 23 de junio de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Cusco, ordenándose **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio

Lima, 08 de setiembre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por PLUSPETROL PERU CORPORATION S.A. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 121-2021-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 23 de junio 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° 1230-2020-SUNAFIL/IRE-CUS, 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° 302-2020-SUNAFIL/IRE-CUS (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso, entre otros, sanción económica a la impugnante por la comisión de, entre otras, una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, y una (01) infracción muy grave en materia de labor inspectiva.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Relaciones colectivas (sub materia: Libertad Sindical y Convenios Colectivos).



- 1.2 Mediante Imputación de cargos N° 357-2020-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SIAI del 29 de diciembre de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2 del artículo 52 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).
- 1.3 De conformidad con el 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° 065-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SIAI, 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 de Resolución N° 163-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO de fecha 15 de marzo de 2021, multó, entre otras, a la impugnante por la suma de S/ 186,104.00 por haber incurrido en:
- Una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por la afectación a la libertad sindical al no entregar permisos sindicales, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT.
 - Una infracción MUY GRAVE en materia de labor inspectiva, por no cumplir oportunamente con el requerimiento de fecha 27 de noviembre de 2020, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.
- 1.4 Con fecha 08 de abril de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 163-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO, argumentando lo siguiente:
- i. La notificación del Acta de Infracción se encuentra fuera del plazo previsto en nuestro ordenamiento administrativo. Por tanto, ello supone que el procedimiento administrativo ha caducado.
 - ii. La Resolución de Sub Intendencia contiene una motivación aparente, toda vez que se procedió a desestimar el cuestionamiento base de la impugnante sobre las disposiciones normativas que no habían sido invocadas en sus descargos a la imputación de cargos.
 - iii. Mediante las normas del Estado de Emergencia, se cuenta con la facultad de variar la jornada máxima de trabajo.
 - iv. La implementación de la jornada acumulativa y temporal de 21 día de trabajo seguidos por 21 días de descanso, no se basa en una modificación arbitraria al convenio colectivo, generándose una situación excepcional y de carácter temporal. Por consiguiente, se ha actuado en ejercicio de la facultad reconocida en el artículo 25 del Decreto de Urgencia N° 029-2020.
 - v. Si bien los dirigentes sindicales son titulares del derecho a licencia sindical, éste no es absoluto y debe ser ejercido dentro de los límites legales y convencionales, por ende el Sindicato tiene la obligación de seguir un procedimiento que no cumplió.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 290-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- vi. En tanto no se comprobado el incumplimiento de las normas socio laborales corresponde dejar sin efecto la multa impuesta.
- 1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 121-2021-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 23 de junio de 2021², la Intendencia Regional de Cusco declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 163-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO, por considerar los siguientes puntos:
- i. Respecto a la notificación extemporánea del acta de infracción, se menciona que las actuaciones inspectivas tuvieron lugar en el plazo establecido por el ordenamiento sociolaboral, de conformidad a los numerales 13.3 y 13.4 del artículo 13 del RLGIT.
 - ii. De los alegatos señalados por el recurrente, no se advierte cuestionamiento referido a la libertad sindical y tampoco el hecho verificado, es decir, no existe elementos jurídico que enerve el régimen verificado 28x14 sino únicamente al extremo de 21x21, siendo este último insuficiente en vista que según lo señalado se advierte un régimen de trabajo evidentemente superior al acordado por negociación colectiva en el año 2009.
 - iii. Finalmente, sobre la modificación unilateral de la jornada de trabajo, se expresa que los acuerdos plasmados en un convenio colectivo son de carácter obligatorio, por lo que el sujeto inspeccionado se encontró en la obligación de respetar la jornada establecida en el convenio colectivo 2009-2010, ratificado por el convenio 2010-2011.
- 1.6 Con fecha 19 de julio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Cusco el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 121-2021-SUNAFIL/IRE CUS.
- 1.7 La Intendencia Regional de Cusco admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 000243-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, recibido el 23 de julio de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. ADMISIBILIDAD Y ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN

2.1 DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

² Notificada a la inspeccionada el 28 de junio de 2021.



- 2.1.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **Sunafil**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley, que, para el cumplimiento de sus fines, la Sunafil contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.1.2 Asimismo, 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**), detallan el marco normativo vinculado a la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.1.3 Conforme a lo anterior, 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.

³ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 1. Creación y finalidad

Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), en adelante Sunafil, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias."

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

(...)"

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

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

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 290-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

2.2 DE LA NATURALEZA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN EL MARCO DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

2.2.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos; esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

2.2.2 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.

2.2.3 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.

2.2.4 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” (énfasis agregado).

- 2.2.5 Conforme a ello, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que carecen de competencia nacional, las cuales imponen las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias.
- 2.2.6 Cabe resaltar que el artículo 17° del Reglamento del Tribunal señala 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 decisiones antes descritas.
- 2.2.7 Conforme a lo anterior, este Tribunal entiende que **la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también su 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.

2.3 DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE PLUSPETROL PERU CORPORATION S.A.

- 2.3.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que PLUSPETROL PERU CORPORATION S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 121-2021-SUNAFIL/IRE CUS, emitida por la Intendencia Regional de Cusco, en la cual confirmó la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 163-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO, confirmando la sanción impuesta de S/. 186,104.00 por la comisión de, entre otras, dos infracciones tipificadas como MUY GRAVES, previstas en el numeral 25.10 del artículo 25 y numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución⁸.
- 2.3.2 Así, dado que el órgano competente ha realizado el análisis respecto de si el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos de admisibilidad previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar si se encuentra en alguna de las causales de improcedencia establecidas en el artículo 16° del mismo Reglamento del Tribunal.

2.4 DEL ANÁLISIS SOBRE LA EXISTENCIA DE CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN ESTABLECIDOS POR EL REGLAMENTO DEL TRIBUNAL

⁸ Iniciándose el plazo el 30 de junio de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 290-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 2.4.1 El artículo 16° del Reglamento del Tribunal establece una enumeración taxativa respecto de las causales por la cual se declarará la improcedencia del recurso de revisión, a saber:

Artículo 16.- Improcedencia del recurso de revisión

El recurso de revisión será declarado improcedente cuando:

- a) El Tribunal carezca de competencia para resolverlo por tratarse de una materia distinta a las previstas en el artículo 14.
- b) Sea interpuesto fuera del plazo previsto en el artículo 13.
- c) El impugnante se encuentre incapacitado legalmente para ejercer actos civiles y/o no acredite derecho o interés legítimo afectado.
- d) El acto impugnado sea un acto preparatorio o un acto confirmatorio de otro ya consentido.

- 2.4.2 Una vez apreciadas las causales de improcedencia establecidas normativamente, y analizado el Expediente elevado por la ILM, se evidencia que las situaciones jurídicas presentadas no se condicen con causal alguna de las contenidas en el precitado artículo 16°.
- 2.4.3 Por lo anterior, corresponde a este Tribunal analizar el cumplimiento de los presupuestos procedimentales indispensables para el establecimiento de una relación jurídico procedimental válida, previa a que esta instancia de revisión proceda, de ser el caso, con el análisis del mérito de las alegaciones de fondo realizadas por la impugnante.
- 2.4.4 Conforme a ello, es indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento de la normativa en materia sociolaboral -tanto adjetiva como sustantiva- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 2.4.5 Por tal razón, habiendo superado el análisis de admisibilidad y de procedencia establecidos normativamente, resulta necesario revisar los argumentos planteados por la impugnante a efectos de analizar el fondo del recurso de revisión.

III. DE LA FUNDAMENTACIÓN Y ANALISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1 DE LOS FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN



- 3.1.1 Con fecha 19 de julio, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 121-2021-SUNAFIL/IRE CUS, señalando los siguientes alegatos:

De la notificación extemporánea del acta de infracción

- 3.1.1.1 Precisa que, de acuerdo al plazo máximo del numeral 13.5 del artículo 13 de la RLGIT, la notificación del Acta de Infracción ha sido realizada de manera extemporánea, porque se practicó luego de cuarenta (40) días hábiles de iniciarse la actividad de inspección, vulnerando el principio de legalidad.
- 3.1.1.2 Asimismo, menciona que se ha inobservado el plazo para realizar la notificación de los actos administrativos que refiere el numeral 24.1 del artículo 24 del TUO de la LPAG, relativa a cinco (05) días hábiles luego de su expedición.
- 3.1.1.3 En base a lo antes dicho, concluye que el presente procedimiento administrativo sancionador (**PAS**) ha caducado.

De la modificación unilateral de la jornada establecida en el convenio colectivo

- 3.1.1.4 Señala que, de la lectura del artículo 25 del Decreto de Urgencia N° 029-2020 - Dictan 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-, así como su exposición de motivos, se habilitado -de manera temporal y excepcional- la extensión de número de horas y de turnos, siempre que se respete el descanso obligatorio, por lo que corresponde reconocer dicha interpretación como válida, máxime si -en la redacción del referido dispositivo- no se encuentra prohibido expresamente.
- 3.1.1.5 Asimismo, agrega que, tal como se encuentra indicado en el artículo 8 del Texto Único Ordenado de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2002-TR, el concepto "turno" comprende a "jornada", por lo que, al modificar el primero -necesariamente- varía el segundo.
- 3.1.1.6 En ese sentido, manifiesta que, respecto al caso de los trabajadores de la Planta Pisco, se evidencia que no sólo se incrementó el número de horas de trabajo, sino -como lo expresa el citado dispositivo excepcional- también el tiempo de descanso, es decir, de catorce (14) a veintiuno (21) días de descanso, no existiendo así vulneración a las normas laborales.
- 3.1.1.7 A su vez, sostiene que el sindicato ha ratificado la modificación temporal y excepcional establecida en la Planta de Pisco, dado que, el 22 de marzo de 2021, se anunció su fin, retornando los trabajadores a la jornada de catorce (14) días de trabajo y de descanso, previo periodo de cuarentena de cinco (05) días antes de ingresar al centro de trabajo.
- 3.1.1.8 Paralelamente, argumenta que el presente caso guarda similitud con lo dispuesto en la Resolución N° 022-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, en la que se ratificó la modificación de una jornada atípica, a fin de implementar las medidas de



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 290-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

prevención frente a la Covid-19, y preservar la continuidad de los servicios públicos esenciales.

- 3.1.1.9 Por su parte, refiere que los acuerdos colectivos no poseen fuerza de Ley, por lo que estos se encuentran subordinados por las normas del ordenamiento público, como es el caso del D.U. N° 029-2020. En consecuencia, esta empresa se encontró jurídicamente habilitada de manera excepcional a modificar lo establecido en el Convenio Colectivo 2009, por resultar dicho acuerdo de carácter inferior a la norma antes precisada.
- 3.1.1.10 Finalmente, arguye que -a través de la presente modificación- se incluyó diversos mecanismos de prevención frente a la pandemia: (i) El periodo de cuarentena previa al ingreso del centro de trabajo, y, (ii) reducir el número de rotaciones.

De los días de cuarentena en hoteles previo al ingreso al centro de trabajo

- 3.1.1.11 Manifiesta que, armonía a la Casación Laboral N° 10291-2015 CALLAO y Casación Laboral N° 14239-2015 LIMA, la jornada de trabajo se encuentra entendida no como una en la que no puede disponer libremente de sus actividades, sino cuando dispone su fuerza de trabajo al empleador.
- 3.1.1.12 Dicho esto, mediante comunicación del 24 de abril de 2020, indica que se implementó una jornada de veintiuno (21) días de trabajo, seguido de veintiuno (21) días de descanso, en la que se dispuso que los trabajadores descansen en hoteles por un lapso de siete (07) días, a efectos de minimizar el contagio de la Covid-19, por lo que -jurídicamente- no cabe considerar dicho periodo como uno laboral.
- 3.1.1.13 Pese a lo expuesto, señala que, de manera excepcional, ha reconocido dicho periodo de aislamiento como susceptible de descanso a partir del año 2021, teniendo como tope máximo el descanso de veintiocho (28) días o, en su defecto, la compensación económica.

Del tratamiento de licencia sindical y el procedimiento para su otorgamiento

- 3.1.1.14 Señala que, en la resolución impugnada, no se ha evaluado la validez de los argumentos referidos a la negativa de los pedidos de licencia sindical, omitiendo realizar mayor pronunciamiento.



- 3.1.1.15 De otro lado, refiere que, si bien la licencia es una materia regulada en los convenios colectivos celebrados, existen puntos que han quedado fuera de estos instrumentos, por lo que se rigen por lo dispuesto en la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y su Reglamento.
- 3.1.1.16 Sobre ello, agrega que la cláusula 14 del Convenio Colectivo 2009 estableció que toda solicitud debe realizarse con 72 horas de anticipación y que el otorgamiento de esta licencia sería efectivo previa respuesta escrita por parte de Recursos Humanos. Además, se acordó que solo podrán hacer uso simultáneo de la licencia sindical hasta un máximo de dos dirigentes.
- 3.1.1.17 Pese a la presentación del cronograma y el aviso cursado por el Secretario General, indica que, en la cláusula 15 del Convenio Colectivo 2010-2011, se contempló la potestad de denegar el otorgamiento de la licencia sindical en dos escenarios: a) cuando se constate un exceso en el número máximo de días/hombres anuales o b) cuando el goce de la licencia pueda afectar el desarrollo de nuestras operaciones.
- 3.1.1.18 En esa línea, manifiesta que las partes fijaron un procedimiento para encausar la solicitud de licencias sindicales, proceso que no fue cumplido por la Junta Directiva del Sindicato Unitario de Trabajadores de PlusPetrol Peru Corporation.
- 3.1.1.19 En ese sentido, concluye que, al no haberse previsto la modificación total de la cláusula 14 del Convenio Colectivo 2009-2010 o su derogación, esta continúa rigiendo el otorgamiento de licencias sindicales en conjunción con las cláusulas que se encuentran en los convenios colectivos posteriores.

Del incumplimiento de la medida de requerimiento

- 3.1.1.20 Precisa que, en tanto queda comprobado que no existió un incumplimiento a las normas sociolaborales, corresponde dejar sin efecto la multa impuesta por un supuesto incumplimiento a la medida de requerimiento, más aún si esta se encontró justificado bajo el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- 3.1.1.21 Conforme a todos los argumentos previamente señalados, la impugnante interpone recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 121-2021-SUNAFIL/IRE CUS.

3.2 ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.2.1 De la revisión del recurso planteado, se evidencia que los fundamentos de este se encuentran relacionados con la falta de motivación de la resolución impugnada, respecto a sus argumentos orientados a desvirtuar la responsabilidad de la infracción descrita en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT.
- 3.2.2 Consecuentemente, se cuestiona las actuaciones de la Intendencia Regional o de sus unidades orgánicas, relacionadas con la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 290-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

3.2.3 Conforme a lo anterior, corresponde evaluar si la Autoridad Administrativa cumplió con la observancia de los principios de legalidad y debido procedimiento que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.

3.2.4 Sobre el principio del debido procedimiento administrativo

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

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

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo” (énfasis añadido).

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

“2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como **el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.** Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos- o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal” (énfasis añadido).



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

Tal como ya lo tiene expresado este Tribunal en uniforme y reiterada jurisprudencia, **el derecho al debido proceso tiene un ámbito de proyección sobre cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea éste judicial, administrativo o entre particulares.** Así, se ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139.º de la Constitución no sólo tiene un espacio de aplicación en el ámbito "judicial", sino también en el ámbito administrativo" y, en general, **como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, puede también extenderse a "cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8º de la Convención Americana"** (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71).

De igual modo la Corte Interamericana sostiene –en doctrina que ha hecho suya este Colegiado en la sentencia correspondiente al Exp. N.º 2050-2002-AA/TC– que "si bien el artículo 8º de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", **su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos"**(párrafo 69) (énfasis añadido).

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

3.2.5 Sobre la presunta vulneración a la garantía de la motivación de las resoluciones

- 3.2.5.1 Con relación al derecho o garantía de la motivación de las decisiones que afecten los intereses de la impugnante, es importante recalcar que el principio de debido procedimiento se encuentra relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo. Lo anterior se desprende de la necesidad de que sea una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, a su vez, a obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa motivada y fundada en derecho.

- 3.2.5.2 En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa⁹, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

⁹ Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 290-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 3.2.5.3 Partiendo de ello, resulta relevante traer a colación el requisito de la motivación de las resoluciones, señalado en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6 del citado instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
- 3.2.5.4 Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo, incluso, criterios jurisprudenciales al respecto.
- 3.2.5.5 A este entender, el propio Tribunal Constitucional recopiló en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señaló el Tribunal Constitucional, además, lo siguiente:

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

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

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

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

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



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

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

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

- 3.2.5.6 Así las cosas, la motivación deberá ser expresa a efectos de que el acto administrativo que sustenta sea emitido a partir de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y donde se expongan las razones jurídicas que justifiquen su adopción; no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
- 3.2.5.7 En efecto, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material¹⁰.
- 3.2.5.8 Respecto a la falta de motivación, en palabras de Guzmán Napurí¹¹, se ha expresado lo siguiente:

¹⁰ “TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

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

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

¹¹ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Manual del Procedimiento Administrativo General. 3era ed. Lima: Instituto Pacífico, 2017. p. 348.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 290-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

“La falta de motivación equivale a una falta de fundamentación y afecta la validez del acto, ya que la Administración Pública no puede obrar arbitrariamente. **Las decisiones de las entidades deben expresar los motivos de hecho y de derecho que concurren para determinar la legitimidad del acto. Por dicha razón, la ausencia de motivación constituye un vicio trascendente, que no es susceptible de enmienda, no siendo posible la aplicación de la conservación del acto**” (énfasis añadido).

- 3.2.5.9 En esta misma línea, el Tribunal Constitucional precisa lo siguiente en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-PA/TC:

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

- 3.2.5.10 Del marco expuesto se concluye que la motivación exige que, en la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa respecto a la determinación de responsabilidad por conductas contra el ordenamiento administrativo, se realice la exposición de la valoración de los medios probatorios y/o argumentos que el administrado formule durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, en aras de desvirtuarlos; ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
- 3.2.5.11 Conforme se ha identificado previamente, se evidencia que las instancias que precedieron al Tribunal en el análisis y emisión de los actos administrativos respectivos no cumplieron con garantizar una adecuada motivación, máxime tratándose de un procedimiento administrativo sancionador, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional
- 3.2.5.12 En el presente caso, al momento de ejercer el derecho de contradicción frente a la determinación de responsabilidad administrativa de la infracción relacionada a la libertad sindical, la impugnante consideró oportuno cuestionar dicho extremo del PAS, en base similares argumentos a los traídos a colación en el presente recurso extraordinario¹²; sin embargo, el citado acto omitió su evaluación, tal como se observa a continuación:

¹² A través del recurso de apelación del 17 de febrero de 2021 (fojas reverso 73 al reverso 75 del expediente sancionador).



Figura Única: Fragmento de la resolución impugnada

En consecuencia y de los alegatos señalados por el recurrente, no se advierte cuestionamiento al extremo referido a la libertad sindical y tampoco al hecho verificado en el presente caso, es decir no existe elemento jurídico que enerve el régimen verificado de 28x14 (28 días de trabajo por 14 días de descanso) sino únicamente al extremo de 21x21 (21 días de trabajo por 21 días de descanso), siendo este último insuficiente en vista que según lo señalado en ambas etapas (procedimiento inspectivo y sancionador) se advierte un régimen de trabajo evidentemente superior al acordado por negociación colectiva el año 2009.

3.2.5.13 Como se aprecia, en vista que el presente extremo del recurso de apelación ha sido omitido en la resolución venida en grado, se deduce que la Autoridad de Segunda Instancia afectó el derecho de la impugnante a la debida motivación de los actos administrativos, exponiéndola en un estado de indefensión frente al procedimiento, lo que configura la causal de nulidad prevista en los numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG³⁹.

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

- 3.3.1 El artículo 15° de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.
- 3.3.2 Complementando lo antedicho, el artículo 14° del Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema”.
- 3.3.3 Precisa además que se sustenta en la “inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal”.
- 3.3.4 En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del PAS que acarrearán la nulidad de al menos un acto administrativo expedido por una autoridad del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 3.3.5 Según se señaló previamente, es indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento de la normativa en materia sociolaboral -tanto adjetiva como sustantiva- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 3.3.6 Por tanto, al apreciar la vulneración de principios del procedimiento administrativo, según fue invocado por la impugnante, el Tribunal se encuentra en la obligación de revisar el cumplimiento de esta normativa adjetiva en materia sociolaboral. Cabe resaltar que la normativa adjetiva es aquella que garantiza a los administrados constituirse como sujeto del procedimiento administrativo dentro de la relación

³⁹ “TUO de la LPAG

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”.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 290-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

jurídico procedimental establecida en el marco del Sistema de inspección del Trabajo.

- 3.3.7 Como consecuencia de la revisión efectuada, se hace necesario no solo ejercer la potestad anulatoria que ostenta este Tribunal a fin de corregir la vulneración evidenciada, sino que, además, analizar los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo y establecer condiciones para garantizar su uniformidad, como sucede en el presente caso.

IV. RESULTADO DEL ANÁLISIS REALIZADO

- 4.1 En ese sentido, la Resolución de Intendencia N° 121-2021-SUNAFIL/IRE CUS ha sido emitida vulnerando el derecho a la debida motivación de los actos administrativos, es decir, apartándose del estándar constitucionalmente establecido para el debido procedimiento, y contraviniendo el numeral 4 del artículo 3°, el artículo 6° del TUO de la LPAG.
- 4.2 Por tanto, tal Resolución carece de efectos y, en consecuencia, no permite la determinación de responsabilidad administrativa de las infracciones que tuvieron lugar en el PAS, así como de la resolución impugnada.
- 4.3 Se deja a salvo el derecho de cualquiera de las partes para que lo haga valer en la vía legal que corresponda, debido a que el presente pronunciamiento incide en la tramitación del procedimiento, y no sobre el fondo del asunto.
- 4.4 De otro lado, corresponde remitir los actuados al superior jerárquico del acto declarado nulo, a fin de que, de estimarlo conveniente, disponga hacer efectiva la responsabilidad del emisor, de acuerdo a las pautas establecidas en el numeral 11.3 del artículo 11 del TUO de la LPAG .
- 4.5 Finalmente, por las consideraciones antes dichas, no corresponde pronunciarse sobre los otros alegatos planteados en el recurso de revisión.

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 10° y 11° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y 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,

SE RESUELVE:

PRIMERO. - Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por PLUSPETROL PERU CORPORATION S.A. y, en consecuencia, NULA la Resolución de Intendencia N° 121-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, de fecha 23 de junio de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Cusco, dentro del procedimiento sancionador recaído en el expediente sancionador N° 325-2020-SUNAFIL/IRE-CUS, ordenándose **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- Devolver todos los actuados a la Intendencia Regional de Cusco, para que proceda de acuerdo con sus atribuciones y conforme a lo señalado en el fundamento 4.4 de la presente resolución.

TERCERO- Notificar la presente resolución a PLUSPETROL PERU CORPORATION S.A. y a la Intendencia Regional de Cusco, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese y comuníquese

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
Luis Gabriel Paredes Morales
Vocal Alterno
Tribunal de Fiscalización Laboral