



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 123-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	064-2021-SUNAFIL/IRE-PAS
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE PASCO
IMPUGNANTE	:	EMPRESA ADMINISTRADORA CERRO S.A.C.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 040-2021-SUNAFIL/IRE-PAS
MATERIA	:	- RELACIONES LABORALES - LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por la EMPRESA ADMINISTRADORA CERRO S.A.C. en contra de la Resolución de Intendencia N° 040-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, de fecha 31 de agosto de 2021.

Lima, 15 de febrero de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por la EMPRESA ADMINISTRADORA CERRO S.A.C., (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 040-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, de fecha 31 de agosto 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° 057-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 045-2021-SUNAFIL/IRE-PAS (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales y de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de Cargos N° 070-2021-SUNAFIL/IRE-PAS/SIAI-IC del 09 de abril de 2021, notificada el 12 de abril de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del

¹ Se verificó el cumplimiento de las siguientes materias: Jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (Sub materia: Jornada y horario de trabajo, horas extras y descanso semanal obligatorio).



artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006- TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3 De conformidad con el literal g) numeral 53.2 del artículo 53° del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 078-2021-SUNAFIL/IRE-PAS/SIAI-IF de fecha 30 de abril de 2021(en adelante, **el Informe Final**) que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Pasco, la que mediante Resolución de Sub Intendencia N° 156-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-PAS de fecha 25 de junio de 2021, notificada el 28 de junio de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 124,784.00 por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el cumplimiento de la jornada de trabajo de 8 horas sistema 6 x 1 en la Empresa Administradora Cerro S.A.C., tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendiente a S/ 62,392.00.
- Una infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no acreditar el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, notificada el 11 de marzo 2021, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 62,392.00.

1.4 Con fecha 13 de julio de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 156-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-PAS, argumentando lo siguiente:

- Con relación a no acreditar el cumplimiento de la jornada atípica que como consecuencia de haberse dictado las medidas de emergencia sanitaria que están vigentes a la fecha, este régimen de 14x7 fue modificado a 20x10, haciendo referencia que cuando estableció la jornada de 20x10, tuvo el cuidado de no superar las 8 horas de trabajo diarias, indicando que una jornada ordinaria mensual de 30 días, corresponde trabajar 26 días, pues se debe descontar los 4 domingos que tiene el mes. Si se multiplica los 26 días por 8 horas de trabajo diarias, indican que tendrán acumuladas 208 horas mensuales. Si se hace el ejercicio por las 48 horas semanales, también se tendrá que multiplicando las 48 horas por 4 semanas más los 2 días para completar la jornada mensual dará un total de 208 horas. En la jornada de 20x10, están estableciendo una jornada de trabajo de 30 días que equivale a un mes, de 10.17 horas diarias, como está reconocido por el mismo inspector, lo que da un total de 203.4 horas de trabajo acumulados, es decir 04 horas 20 minutos menos que lo que una jornada ordinaria de trabajo acumulada en horas trabajadas.
- No han incurrido en ninguna infracción contra las relaciones de trabajo, pretendiéndoles aplicar una ejecutoria del Tribunal Constitucional que es totalmente ajena al caso que les ocupa, más aún cuando se les pretende poner como límite de jornada de trabajo 144 horas, que dista grandemente de lo que corresponde a una jornada ordinaria.
- Precisa que la medida inspectiva de requerimiento es de fecha 11 de marzo, no del 18 de marzo de 2021, luego que se les requiera adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la jornada de trabajo como se venía aplicando antes de la emergencia sanitaria, lo cual se cumplió como lo señala en el cuadro 5, pues admiten que el 18 de marzo



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 123-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

de 2021, se presentó la documentación correspondiente y por ende debe entenderse que se ha dado cumplimiento al requerimiento.

- Como podrá notarse en el acta de infracción que es reproducida en la imputación de cargos y en la resolución materia de impugnación, se aprecia que existe una contradicción clara, pues por un lado se refieren a un requerimiento y por otro al cumplimiento de dicho requerimiento y que en ninguna parte del acta de infracción se dice que no se cumplió con el requerimiento.
- Se desprende que la autoridad faltando a la garantía constitucional de la debida motivación de la resolución sólo reproduce lo que el inspector del trabajo consigna en su informe, asimismo al no considerar lo expuesto por su parte en los descargos presentados, está incumpliendo con el principio de imparcialidad, por último manifiesta que la actuación de la autoridad administrativa no es una actuación de buena fe procedimental y ello se plasma en la misma resolución cuando por un lado admite que se han presentado los descargos y por otro lado expresa que se han realizado fuera de plazo, por lo que la dicha resolución debe ser nula.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 040-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, de fecha 31 de agosto de 2021², la Intendencia Regional de Pasco declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar que:

- Durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas, a través del requerimiento de información realizado con fecha 16 de febrero de 2021, correspondiente a jornada y horario de trabajo en el sector minero, el inspector comisionado constató a través de la documentación exhibida por la inspeccionada, que a los trabajadores sindicalizados y no sindicalizados, se ha aplicado la jornada atípica de 20x10, por lo que el inspector comisionado, procedió a efectuar la medida inspectiva de requerimiento, notificada el 11 de marzo, concediéndole un plazo de cuatro (04) días hábiles a fin de que remita la información requerida por medio del sistema de comunicación electrónica, teniendo como plazo máximo hasta el día 18 de marzo 2021 para ser contestada.
- Las jornadas de trabajo del sistema atípicas de 14x7 establecidas para el sector minero, están establecidas por ley y reconocidas por el art. 25 de la Constitución Política del Perú, ahora bien los cambios introducidos por el empleador se encuentran fuera del marco legal; por lo que se ha quedado demostrado que el cambio de la jornada atípica de trabajo de 20x10 ha sido establecido de manera unilateral por el empleador sin que no haya existido previamente un acuerdo con sus trabajadores, entendiéndose que estos cambios han afectado las condiciones de trabajo en todos los aspectos circunstanciales de su entorno laboral de los citados trabajadores.

² Notificada el 03 de setiembre de 2021. Véase a folio 111 del expediente sancionador.



- La inspeccionada cita el Decreto de Urgencia N° 029-2020, que “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”, dicha norma legal no es aplicable a la inspeccionada, porque no tiene la condición de MYPE, por lo que en aplicación al principio de legalidad carece de objeto su fundamento. Asimismo, se le precisó que la jornada atípica de 20x10 deviene en ilegal por cuanto no cumple con los parámetros constitucionales, ni normativos que sean reconocidos por ley.
 - El sólo hecho de no acreditar documentalmente el cumplimiento de la jornada de trabajo que se venía aplicando antes de la emergencia nacional sanitaria, se infiere que el inspeccionado ha vulnerado lo establecido en el art. 9 del Reglamento del TUO de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobre tiempo, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-TR.
 - La jornada ordinaria de trabajo de 8 horas ha sido establecido y desarrollado dentro del centro de trabajo desde muchos años atrás, conforme al reconocimiento expreso del convenio colectivo suscrito entre las partes, sin embargo la inspeccionada por decisión unilateral y según manifiesta en sus descargos, que por asuntos operativos de carácter funcional y aprovechando las circunstancias de la pandemia, ha implementado jornadas acumulativas atípicas, inicialmente bajo el sistema de trabajo de 28 días de labores efectivas por 14 días de descanso, trabajando diariamente un promedio de 12 horas continuas, siendo adoptada de manera unilateral, sin comunicación expresa a la organización sindical, vislumbrándose que la inspeccionada pretende transgredir el Decreto de Urgencia N° 029-2020, de forma antojadiza con el único propósito de evadir y sustraerse de sus obligaciones.
 - Comparte el análisis de la fundamentación de la resolución apelada, respecto al incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento y de las jornadas de trabajo, donde se determina la responsabilidad de la inspeccionada, además del contenido del recurso de apelación se aprecia que los argumentos expuestos en el escrito de descargos a la imputación de cargos y al Informe Final de Instrucción son repetitivos, no existiendo medio probatorio y/o argumento nuevo que se deba analizar es esa instancia y que motive su pronunciamiento contra lo ya resuelto.
- 1.6** Con fecha 24 de septiembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Pasco el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 040-2021-SUNAFIL/IRE-PAS.
- 1.7** La Intendencia Regional de Pasco admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 31-2021-SUNAFIL/IRE-PAS/SIRE, recibido el 07 de octubre de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 123-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.2** Asimismo, 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

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



normativo vinculado a la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral. 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.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su 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.
- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de SUNAFIL, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 3.4** Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

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° 123-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA EMPRESA ADMINISTRADORA CERRO S.A.C.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que la EMPRESA ADMINISTRADORA CERRO S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 040-2021- SUNAFIL/IRE-PAS, que confirmó la sanción impuesta por el monto de S/ 124,784.00, por la comisión de dos (02) infracciones tipificadas como MUY GRAVES, previstas en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT y en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución; el 03 de septiembre de 2021.

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 la EMPRESA ADMINISTRADORA CERRO S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 24 de septiembre 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 040-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, señalando los siguientes alegatos:

- i) Se les requiere cumplir con la Jornada Atípica máxima establecida por el Tribunal Constitucional recaído en el expediente N° 4635-2004-AA/TC, el cual no es aplicable al presente caso, por el contexto de la emergencia nacional que padece el país, la autoridad de trabajo no toma en cuenta la situación excepcional al momento de realizar la inspección que les impidió realizar una jornada de trabajo atípica de 14x7 sin el riesgo de exponer a sus trabajadores, debiendo alargarse los tiempos de rotación del personal, lo cual se ha logrado con la extensión de la jornada de trabajo de 20x10.
- ii) El tribunal de fiscalización laboral ya se ha pronunciado sobre un tema similar en la Resolución N° 022-2021-SUNAFIL/TFL – Primera Sala.



VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Jornada atípica e Inaplicación del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM.

- 6.1** El Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-TR⁸ (en adelante, **RTUO de la LJTH**), prescribe que es facultad del empleador fijar jornadas atípicas de trabajo, siempre que resulte necesario de acuerdo con la naturaleza de las labores de la organización, pero ceñida a los límites que establece la ley:

“Artículo 9.- El establecimiento de la jornada ordinaria máxima diaria o semanal no impide el ejercicio de la facultad del empleador de fijar jornadas alternativas, acumulativas o atípicas de trabajo, de conformidad con el Artículo 4 de la Ley, siempre que resulte necesario en razón de la naturaleza especial de las labores de la empresa.

En este caso, el promedio de horas trabajadas en el ciclo o período correspondiente no podrá exceder los límites máximos previstos por la Ley. Para establecer el promedio respectivo deberá dividirse el total de horas laboradas entre el número de días del ciclo o periodo completo, incluyendo los días de descanso”.

- 6.2** En el mismo sentido, el Texto Único Ordenado de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2002-TR (en adelante, **TUO de la LJTH**), en su artículo 4, sobre las jornadas atípicas de trabajo, reitera el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1 del RTUO de la LJTH, referido a que el promedio de horas de trabajo de éste debe mantenerse bajo un máximo de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales. Lo que es concordante con la interpretación constitucional del artículo 25 de la Constitución Política del Estado, a través del cual se establece como límite -para aquellas jornadas atípicas- el margen de no más de ocho (8) horas diarias de labores, en un margen de tres (3) semanas, equivalente a ciento cuarenta y cuatro (144) horas de trabajo como máximo, en dicho ciclo.
- 6.3** El Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, en su artículo 1 declaró el Estado de Emergencia Nacional, señalando: “Declárese el Estado de Emergencia Nacional por el plazo de quince (15) días calendario, y dispóngase el aislamiento social obligatorio (cuarentena), por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19.” En ese mismo sentido, continuó con la ampliación del Estado de Emergencia, dictadas por el Gobierno Peruano hasta la actualidad.
- 6.4** Por otro lado, las normas restrictivas del distanciamiento social han sido liberadas en el transcurso de la pandemia, paulatinamente permitiendo la reincorporación a las labores de acuerdo a las actividades laborales a fin de priorizar la reactivación económica, siendo una de ellas el sector minero, privilegiando el trabajo remoto e implementando jornadas atípicas, las mismas que de ninguna manera podrían vulnerar la jornada establecida de 8 horas diarias y 48 horas semanales.
- 6.5** Si bien es cierto, que la Resolución N° 022-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala se pronunció sobre la jornada atípica de 30 x 15, implementada por un empleador minero como consecuencia de la pandemia, dicha jornada fue realizada en virtud de un convenio suscrito

⁸ Reglamento del Decreto Legislativo N° 854 modificado por la Ley N° 27671, sobre Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobre Tiempo.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 123-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

entre el empleador y el sindicato de trabajadores, y en una etapa en que la pandemia estaba en sus inicios, es decir, cuando recién se estaban restableciendo las labores en el sector minero. Es más, en el numeral 6.6 de la referida resolución se estableció: “Por tanto, es legítimo afirmar que el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM y normas subsiguientes que ampliaron la cuarentena y el Estado de Emergencia Nacional, justifican emplear criterios y reglas de excepción para solucionar las distintas consecuencias que trajo dicha situación en las relaciones laborales. Por consiguiente, el pacto celebrado entre la empresa y el sindicato, que extiende la jornada laboral a 10 horas, durante 30 días y otorgando 15 días de descanso, hasta el 31 de diciembre de 2020, constituye una medida extraordinaria —temporal— que se ajusta a derecho”.

- 6.6** Recogiendo dicha pragmática, fue emitida la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL⁹, disponiéndose como precedente de observancia obligatoria (en los fundamentos 23, 24 y 25). Tal resolución —conforme con la motivación de su parte considerativa— sólo resulta aplicable para el periodo inicial de la pandemia. Por tanto, su ámbito temporal puede ser extensible hasta el momento en el que las restricciones que afectaron a las actividades socioeconómicas de forma significativa se levantaron en la región o localidad en donde la inspección del trabajo se realiza. Este parámetro debe estimarse de forma razonable, de manera que puede establecerse como lineamiento aproximativo —abierto a las especificaciones que cada contexto aporta— al 1 de julio de 2020, fecha en la que se dejó sin efecto la cuarentena; o a las fechas posteriores en las que las medidas adoptadas por el gobierno pudieran haber afectado la normal continuidad de la actividad laboral de las compañías y los entornos sociales en los que se desenvuelva su actividad productiva.
- 6.7** Para estimar tales lapsos en los que el criterio del precedente adoptado por este Tribunal resulta válidamente invocable, los órganos del Sistema de Inspección del Trabajo considerarán informes técnicos de entidades públicas competentes, resoluciones administrativas emitidas en el marco de procedimientos sobre materias vinculadas y, en general, informaciones concretamente vinculadas a acreditar el efecto que las medidas adoptadas por el Estado Peruano pudieran haber generado dificultades extraordinarias para el llevado ordinario de las relaciones de trabajo en el marco geográfico y socioeconómico donde ellas se desenvuelvan.
- 6.8** Ello no ocurre en el presente caso, pues se trata del mes de enero de 2021, donde las condiciones de trabajo ya han retomado su cauce normal, por lo tanto, cobran vigencia las normas laborales que regulan las jornadas atípicas, y en aplicación del precedente vinculante establecido por el Tribunal Constitucional en la sentencia expedida en el Exp. N° 4635-2004-AA/TC, en sus fundamentos:

⁹ Publicada el 08 de agosto de 2021 en el diario oficial El Peruano.



28. Consecuentemente, el Tribunal Constitucional estima que, en el caso particular de los trabajadores mineros, la jornada razonable de trabajo no puede ser mayor de ocho horas diarias y debe considerar una jornada semanal razonable, atendiendo a las específicas condiciones laborales de los trabajadores mineros, que han sido descritas a lo largo de la presente sentencia; y que, en este caso concreto, se caracterizan por un despliegue mayor de fuerza física, esto es, doce horas durante 4 días seguidos y en algunos casos hasta 5 días, en un contexto de alto riesgo para su salud, de trabajo físico a más de 3,500 m.s.n.m., de alimentación deficiente y mayor exposición a los polvos minerales, con el consiguiente deterioro de la esperanza de vida.

29. Tratándose de jornadas atípicas, en cualquier tipo de actividades laborales, no pueden superar el promedio de ocho horas diarias ni de cuarenta y ocho por semana, ya sea que se trate de un período de tres semanas, o de un período más corto, como lo dispone la Constitución y el Convenio N° 1 de la OIT. Considerando que el artículo 25° de la Constitución impone la jornada máxima de trabajo de cuarenta y ocho horas semanales, ésta prevalecerá sobre cualquier disposición internacional o interna que imponga una jornada semanal mayor, puesto que se trata de una norma más protectora.

35. Un sistema de turnos de trabajo como el implementado por la demandada no es compatible con el parámetro constitucional descrito, puesto que afecta la dignidad de las personas, principio-derecho que reconoce el artículo 1 de la Constitución, y constituye, en el mediano plazo, una acelerada disminución de la esperanza de vida y una amenaza del derecho a la vida de los trabajadores mineros. Esto se toma especialmente incompatible con la obligación constitucional de todos - Estado, Empresas y personas- de defender y promover el derecho fundamental a la vida, reconocido en el artículo 2 inciso 1 de la Constitución. Adicionalmente, la jornada laboral cuestionada tampoco es compatible con el derecho a la protección del medio familiar.

39. Con relación al convenio colectivo, es pacífico, y así se ha sostenido en el Exp. N° 008-2005-PI/TC, fundamento 31, que éste prevalece sobre el contrato individual de trabajo cuando el convenio es más favorable al trabajador. Debe tenerse presente que cuando la Constitución y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos fijan un estándar mínimo (por ejemplo, el derecho a la jornada de ocho horas y el derecho a una jornada razonable de trabajo), entonces los convenios colectivos y los contratos de trabajo no pueden contradecir dicho estándar mínimo, bajo sanción de nulidad por contravenir derechos fundamentales. Consiguientemente, la presente sentencia tiene plenos efectos incluso en los supuestos en que los afiliados al sindicato recurrente hubiesen pactado individualmente una jornada diaria mayor a las ocho horas.

41. Esas variaciones no pueden convertirse en la regla del trabajo minero, como ocurre en el presente caso, en que un sistema excepcional se ha convertido en la regla durante más de cinco años, imponiendo a los trabajadores mineros jornadas de 12 horas diarias que reducen ostensiblemente su expectativa de vida y afectan su derecho al descanso diario, vulnerando de esta manera el carácter irrenunciable de los derechos, precepto basilar reconocido por la Constitución. En tal sentido, los artículos 209, 210, 211 y 212 del Decreto Supremo N° 003-94-EM (Reglamento de Diversos Títulos del TUO de la Ley General de Minería), que permiten instaurar la modalidad de



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 123-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

trabajo acumulativo y fijan obligatoriamente como mínimo 4 días para este tipo de jornada laboral, también resultan incompatibles con el parámetro constitucional descrito en la presente sentencia.”

- 6.9** En virtud del precedente vinculante descrito en el párrafo anterior, se emite la Resolución de Superintendencia N° 096-2021-SUNAFIL del 17 de marzo de 2021, y la Resolución de Superintendencia N° 149-2021-SUNAFIL del 11 de mayo de 2021, estableciendo:

N°	TEMA	ACUERDO
2	Posición de la inspección del trabajo frente a la instauración o modificación de jornadas atípicas	<p>Incorre en la infracción muy grave tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el empleador que incurra en cualquiera de las siguientes conductas:</p> <p>i) Instaure o modifique jornadas atípicas cuyo promedio de horas laboradas exceda el límite máximo de cuarenta y ocho horas semanales; o,</p> <p>ii) El ciclo de la jornada atípica -que conjuga los días laborables con los días de descanso acumulado- es mayor de 3 semanas.</p> <p>El presente criterio se emite conforme lo regulado en el Convenio N° 01 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como, por lo establecido por el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 4635-2004-AA/TC, cuyos fundamentos 28, 29, 35, 39 y 41 constituyen precedente vinculante.</p>

- 6.10** Sin desmedro de lo señalado en el numeral 6.6 de la presente resolución, el numeral 25 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL destaca los supuestos que se deben tener en cuenta al momento de evaluar la jornada atípica:

“25. Durante el contexto de las medidas de restricción a que dé lugar la prevención del contagio por COVID-19, el Sistema de Inspección del Trabajo deberá analizar casuísticamente la concurrencia de los siguientes elementos, a fin de establecer si la modificación convencional de la jornada de trabajo acumulativa es legítima:

- a) El acuerdo deberá ser pactado con un sindicato, que este acreditado como organización representativa de la mayoría de los trabajadores afectados por la modificación.



- b) El acuerdo correspondiente deberá ser adoptado por un lapso determinado, siendo esta provisionalidad objeto del control preferente por los propios sujetos colectivos;
- c) Se deberá considerar la naturaleza y características del centro de trabajo, con relación a sus elementos (lejanía respecto a lugares de residencia habitual de los trabajadores, riesgos existentes en dicho centro, entre otros);

La medida se deberá adoptar con sustento de seguridad y salud en el trabajo y articularse con ellas, con la validación de los órganos correspondientes en materia de prevención de riesgos y se deberá desplegar mecanismos compensatorios al desgaste físico y emocional. En este punto, deberá tomarse en cuenta las orientaciones del test de protección de la jornada máxima de trabajo para los trabajadores mineros de la resolución aclaratoria del Tribunal Constitucional, en el fundamento 15, recogida en el punto 19 del presente acuerdo de Sala Plena.”

6.11 Dentro de este marco normativo, verificamos que en el caso sub examine, no se trata de supuestos de hecho iguales, por cuanto, de los documentos presentados por la impugnante como la Carta N° 007-2021-OAL/CERROSAC¹⁰, de fecha 18 de febrero 2021 y la Carta N° 009-2021-OAL/CERROSAC¹¹, de fecha 18 de marzo de 2021, donde señala que desde la fecha de reactivación de sus actividades operativas, ha modificado de manera unilateral su jornada laboral atípica de 14 días de trabajo por 7 días de descanso y 6x1, por una nueva jornada laboral de 20x10, durante el periodo que dure la emergencia sanitaria, demostrando que la impugnante no ha suscrito ningún convenio con sus trabajadores a efectos de establecer esta jornada atípica, contraviniendo los toques máximos en las jornadas atípicas, cuya jornada máxima es de tres semanas equivalentes a 144 horas, conforme lo señala el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 4635-2001-AA/TC, máxime si el Decreto de Urgencia N° 029-2020, tiene como objeto establecer medidas extraordinarias en materia económica y financiera, que promuevan el financiamiento de las micro y pequeñas empresas (MYPE), siendo así dicha norma no es aplicable a la impugnante, dado que no tiene la condición de MYPE, por lo que en aplicación al principio de legalidad carece de objeto su fundamentación, no cumpliendo así con todos los supuestos del fundamento 25 del precedente vinculante citado.

6.12 Dicho lo anterior, no se configura las condiciones necesarias para establecer una jornada atípica de 20 x 10. Por ello, a la inspeccionada se le impuso la sanción tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25° del RLGIT, por implementar una jornada atípica que vulnera los derechos previamente descritos, en perjuicio de los trabajadores afectados.

6.13 Por tanto, no corresponde acoger el recurso de revisión en este extremo.

Sobre la medida inspectiva de requerimiento

6.14 En el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, por lo que, pueden adoptar acciones orientadas a ello, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.

¹⁰ Véase a fojas 14 del expediente inspectivo.

¹¹ Véase a fojas 181 del expediente inspectivo.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 123-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.15 El artículo 14 de la LGIT establece lo siguiente, respecto de las medidas de requerimiento:

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

6.16 Por ello, la LGIT señala que la emisión de medidas de requerimiento constituye una potestad de los inspectores de trabajo, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización en aquellos supuestos en los que la autoridad determine que la vulneración o infracción del ordenamiento jurídico es subsanable dentro de un plazo razonable, calificándose como una infracción a la labor inspectiva el incumplimiento del mandato dictado por el inspector.

6.17 Es decir, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador. En aquellos casos en los que el inspector tiene conocimiento de la insubsanabilidad de la conducta o de la imposibilidad del sujeto inspeccionado de cumplirla, su emisión -a consideración de esta Sala- atenta contra el Principio de Razonabilidad.

6.18 En el caso materia de autos, la medida inspectiva de requerimiento extendida el 10 de marzo de 2021 y notificada el 11 de marzo de 2021, tuvo como objeto requerir que la inspeccionada acredite “documentalmente el cumplimiento de la jornada de trabajo que se venía aplicando antes de la Emergencia Nacional Sanitaria”, en consecuencia la impugnante, deberá acreditar haber cumplido con remitir la información solicitada, lo que se entiende sin perjuicio de la extensión del Acta de Infracción. Esto fue acreditado ante la autoridad inspectiva, tal como lo señala textualmente el inspector comisionado en el numeral 4.5 del acápite IV De los Hechos Constatados, del Acta de Infracción, indicando



que el día 18 de marzo de 2021, siendo las 10:57 a.m., se recibió la documentación remitida por el señor Sotomayor Luque Raúl Ernesto, en calidad de apoderado legal de la empresa, quién mediante correo electrónico rsotomayor@volcan.com.pe, presentó los siguientes documentos: 1. Carta N° 009-2021-OAL, de fecha 18 de marzo de 2021, en la cual menciona dar respuesta a la medida de requerimiento, 2. Presenta padrón de acreditación del cumplimiento de la jornada de trabajo que se venía cumpliendo antes de la Emergencia Sanitaria¹², siendo así, el inspector comisionado no debió emitirse sanción por infracción en materia de labor inspectiva.

6.19 En tal sentido, corresponde tener en cuenta el Principio de Razonabilidad establecido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG que dispone lo siguiente: “Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido”. Por tanto, no resulta procedente imponer sanción por no dar cumplimiento a la medida inspectiva de requerimiento, de conformidad a los fines propios de la Inspección del Trabajo.

6.20 Por estas consideraciones, se deberá dejar sin efecto la infracción muy grave en materia de labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 11 de marzo de 2021, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

Finalmente, es pertinente indicar a modo de información que las multas subsistentes en el presente procedimiento administrativo sancionador serían las siguientes:

N°	Materia	Conducta Infractora	Tipificación Legal y clasificación	Multa Impuesta
1	Relaciones Laborales	No acreditar el cumplimiento de la jornada de 8 horas sistema 6 x 1 en la Empresa Administradora Cerro S.A.	Numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR MUY GRAVE	S/ 62,392.00

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

¹² Véase fojas 53 a 187 del expediente inspectivo.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 123-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por la EMPRESA ADMINISTRADORA CERRO S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 040-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, emitida por la Intendencia Regional de Pasco dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 064-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución de Intendencia N° 040-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, en el extremo referente a la infracción muy grave a la labor inspectiva por el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, notificado el 11 de marzo de 2021, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dejando sin efecto la multa impuesta por dicha infracción.

TERCERO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 040-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, en el extremo referente a la infracción muy grave en materia de relaciones laborales, por no acreditar el cumplimiento de la jornada de trabajo de 8 horas sistema 6x1, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT.

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

QUINTO.- Notificar la presente resolución a la EMPRESA ADMINISTRADORA CERRO S.A.C. y a la Intendencia Regional de Pasco, para sus efectos y fines pertinentes.

SEXTO.- Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Pasco .

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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

LUZ IMELDA PACHECO ZERGA

Vocal Titular

Vocal ponente: LUIS MENDOZA