

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXII / N° 1200

1

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 008-2023-SUNAFIL/TFL

Asunto: Establecer criterios administrativos interpretativos e integradores de observancia obligatoria adicionales a los fundamentos aprobados por la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral respecto a la demora en la respuesta de los requerimientos de información (Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL), la razonabilidad y culpabilidad en la imposición de medidas de requerimiento de pago (Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL), el principio de culpabilidad y disponibilidad presupuestal de entidades públicas (Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL), la delimitación del análisis de las medidas inspectivas de requerimiento (Resolución de Sala Plena N° 002-2022-SUNAFIL/TFL), la interposición de los recursos de revisión que no se sustentan en la inaplicación, aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, (Resolución de Sala Plena N° 003-2022-SUNAFIL/TFL) y las jornadas acumulativas acordadas por excepción durante la pandemia de la COVID 19 (Resoluciones de Sala Plena N°s 001-2021-SUNAFIL/TFL y 004-2022-SUNAFIL/TFL).

Lima, 11 de abril de 2023

Los vocales integrantes del Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL, reunidos en Sala Plena, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, emiten el siguiente:

ACUERDO PLENARIO

I. ANTECEDENTES

1. El Tribunal de Fiscalización Laboral, como órgano colegiado con independencia técnica 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 como última instancia, siendo sus resoluciones las que ponen fin a la vía administrativa, ha identificado la necesidad de precisar los criterios interpretativos de observancia obligatoria para las entidades del Sistema de Inspección de Trabajo, aprobados mediante Resoluciones de Sala Plena N°s 001-2021-SUNAFIL/TFL, 002-2021-SUNAFIL/TFL, 002-2022-SUNAFIL/TFL, 003-2022-SUNAFIL/TFL y 004-2022-SUNAFIL/TFL, respectivamente, respecto: a) la demora en la respuesta de los requerimientos de información, b) la razonabilidad y culpabilidad en la imposición de medidas de requerimiento de pago, c) el principio de culpabilidad y disponibilidad presupuestal de entidades públicas, d) la delimitación del análisis de las medidas inspectivas de requerimiento; así como la, e) Interposición de los recursos

de revisión que no se sustentan en la inaplicación, aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral y f) las jornadas acumulativas acordadas por excepción durante la pandemia de la COVID 19, de conformidad con el artículo VI del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, cuyo texto único ordenado fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante TUO de la LPAG).

2. Por ello, en ejercicio de las funciones de la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral de emitir precedentes de observancia obligatoria, con los efectos y alcances precisados en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, en concordancia con el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral y tras un periodo de reflexión, análisis y deliberación, y en virtud de la votación efectuada por unanimidad, se adopta el presente Acuerdo Plenario con la finalidad de precisar, los siguientes criterios cuya observancia y aplicación resulte obligatoria a todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección de Trabajo.

II. CRITERIOS A SER PRECISADOS EN LAS RESOLUCIONES DE SALA PLENA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

A) Precisiones respecto a la demora en la respuesta de los requerimientos de información y la tipificación propuesta.

3. Mediante el artículo primero de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL, publicada el 08 de agosto de 2021, se estableció la observancia obligatoria de los criterios aprobados en los fundamentos 15 y 16 —entre otros— relacionados con la tipificación de las conductas derivadas de la demora en la respuesta a un requerimiento de información efectuado por el inspector de trabajo.

4. Así, en el fundamento 15 de la citada resolución, esta Sala dispuso que “(...) en la formulación de actas de infracción y en su calificación posterior, deberá observarse que, cuando la fiscalización pueda proseguir desplegando sus funciones, a pesar del comportamiento del inspeccionado que haya perturbado o retrasado la investigación, deberá imputarse la infracción prevista en el artículo 45.2 del RLGIT. En cambio, cuando la demora del sujeto inspeccionado frustre la fiscalización, la tipificación invocable será la del artículo 46.3 del RLGIT”, especificándose que para la aplicación de dicho criterio, la propuesta de sanción y su posterior motivación en el procedimiento administrativo sancionador que de ésta se origine, debía de “...concluir que la conducta del administrado constituye una falta al deber de colaboración de acuerdo al artículo 45.2 del RLGIT, o al artículo 46.3 del RLGIT...” (fundamento 16).

5. Bajo esa lectura, esta Sala Plena ha tomado conocimiento, a través de los distintos recursos de revisión ingresados para ser resueltos por la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral (Resoluciones N°s 962-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 1100-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 1118-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 101-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, entre otros) que, de acuerdo a una lectura de los criterios en mención, se puede concluir que cualquier entrega tardía de la información

requerida a través de uno o más requerimientos de información es suficiente —siempre que se den las condiciones— para generar un cambio en la tipificación propuesta, por lo que deben precisarse los alcances del término “entrega tardía” en la conducta del inspeccionado, a la luz del concepto de “infracción insubsanable”, que caracteriza a las infracciones a la labor inspectiva.

6. Así, debe entenderse por entrega tardía de la información requerida, la remisión, a través de cualquier medio previsto por la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, cuyo texto único ordenado fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG), que ocurre cuando, antes del cierre de la orden de inspección, el sujeto obligado pone a disposición del inspector la totalidad de la información solicitada.

7. Esta entrega debe permitir que el inspector pueda analizar el contenido de la misma, dejándose constancia de tal hecho por parte del propio fiscalizador en el Acta de Infracción, calificándose bajo el tipo administrativo sancionador previsto en el numeral 45.2 del artículo 45 del reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (RLGIT), aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR.

8. Por el contrario, la negativa de entrega de la información requerida, que tiene por efecto (sea ello querido o no por el empleador) la frustración de la investigación, se consolida cuando el sujeto obligado no remite la información solicitada o la remite de forma incompleta, frustrando el ejercicio de las funciones inspectivas de los fiscalizadores actuantes.

9. En la misma medida, cuando el inspeccionado no cumple con la entrega de la información requerida dentro del plazo señalado por el inspector, se sujeta a la calificación del propio inspector actuante, quien podrá o no considerar la documentación remitida en función de la programación de las actuaciones inspectivas que tenga a cargo. En tal supuesto, debe atenderse a que el retraso en la entrega puede producir el efecto de la subsanación o puede imposibilitar la revisión integral de lo solicitado, por lo que se atenderá a la descripción del inspector de trabajo para establecer si tal supuesto constituye un supuesto de aplicación del artículo 46.3 del RLGIT.

10. Conforme ha venido sosteniendo la Primera Sala de este Tribunal desde la Resolución N° 062-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, frente al deber de colaboración, el sujeto inspeccionado tiene la obligación de contribuir de manera oportuna y adecuada con los medios probatorios que los inspectores les soliciten, a fin de que puedan concluir los objetivos de la fiscalización (fundamento 6.13).

11. Por ello, cuando los inspeccionados conocen de antemano el plazo otorgado para las actuaciones inspectivas (por ejemplo, por la notificación de la extensión del plazo de las actuaciones inspectivas), la entrega de la documentación solicitada durante el último día de etapa fiscalizadora y que por el volumen o complejidad de la misma no le permite a la autoridad fiscalizadora el analizar y adoptar decisiones en base a dicho contenido, colisionando con el principio de buena fe al frustrar la inspección del trabajo.

12. Finalmente, toda remisión de la información solicitada por los inspectores actuantes, en momentos posteriores al cierre de la orden de inspección constituye un supuesto de aplicación del artículo 46.3 del RLGIT.

B) Precisiones a la aplicación de los principios de razonabilidad y culpabilidad en la imposición de medidas inspectivas de requerimiento de pago.

13. Conforme se estableció en los criterios de observancia obligatoria aprobados en los fundamentos 33 a 36 de la Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL, publicada el 18 de noviembre de 2021, durante las actuaciones inspectivas llevadas a cabo por la autoridad fiscalizadora, los sujetos inspeccionados podían acreditar de manera fehaciente ante el inspector o inspectores comisionados aquellas circunstancias especiales por las cuales su disponibilidad patrimonial se encontraba supeditada a “...la aprobación, autorización o desafectación de terceras personas...”, no pudiendo ser objeto de medidas de requerimiento a fin de que se efectúe el desembolso de pagos debidos.

14. Siendo que la aplicación de estos criterios se interrelaciona con la discrecionalidad del inspector y la independencia con la que éste cuenta, es preciso establecer que es el inspector actuante quien debe analizar y justificar, con una motivación suficiente, cuando es que la condición económica determinada en la investigación no imposibilitaría el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento a ser emitida. Para ello, el servidor actuante deberá valorar el impacto económico de los mandatos que se encontrarán contenidos en éstas y su proyección sobre la situación del empleador y los contratos de trabajo a su cargo, en tan particular situación. Asimismo, si durante el procedimiento

sancionador derivado de las actuaciones de investigación llevadas a cabo por la autoridad fiscalizadora, se identifica que las medidas inspectivas de requerimiento dictadas son de un impacto económico tal que justifican la aplicación del precedente, la autoridad competente deberá de justificar la remisión a los criterios antes mencionados, aprobados mediante la Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL.

15. En tal sentido, es el sujeto inspeccionado, en su calidad de empleador, quien debe de acreditar la precariedad de su situación económica, pudiendo incorporar la documentación que considere pertinente, según los alcances de la Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL.

16. Es importante señalar que las situaciones aludidas en el precedente de observancia obligatoria citado no pueden generar un estado de inaplicación u omisión de obligaciones sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo a cargo del empleador, cuyo cumplimiento y exigibilidad conoce de antemano. De igual forma, aquellas obligaciones vinculadas a temas de seguridad y salud en el trabajo que impliquen un peligro o riesgo grave o inminente a la vida o a la salud de los trabajadores, exceden los alcances de los criterios aprobados en la Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL, y desconocen los alcances del principio de Prevención (reconocido en la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783), por medio del cual el empleador debe de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la vida y la salud de sus trabajadores, entre otros.

17. Así, bajo un criterio similar al aprobado en la Resolución de Sala Plena N° 014-2022-SUNAFIL/TFL (publicada el 29 de diciembre de 2022 en el diario oficial El Peruano); con respecto al plazo de cumplimiento de las medidas inspectivas de requerimiento), el estado económico debidamente acreditado debe de evaluarse a la luz de aquellas omisiones que ya han sido puestas en conocimiento del empleador (a través de actuaciones inspectivas previas) o su propia organización ha reconocido. Si teniendo conocimiento de incumplimientos, no se evidencia ni la planificación ni el inicio de acción correctiva alguna por parte del sujeto fiscalizado, el inspector comisionado puede disponer que éste lleve a cabo las actuaciones tendientes a garantizar el cumplimiento de la normativa sociolaboral, ponderando si tal implementación realmente puede verse afectada por la capacidad económica de la inspeccionada.

18. Debe tenerse presente que, conforme lo establece el artículo 14 de la Ley General de Inspección del Trabajo y el artículo 17 de su reglamento, las medidas inspectivas de requerimiento buscan garantizar el cumplimiento de las normas objeto de investigación. Por ello, frente a obligaciones que no impliquen necesariamente el desembolso de una partida importante (o impliquen obligaciones de hacer o no hacer), no podrá ser sustentable tales alegatos por parte del sujeto inspeccionado.

C) Precisiones a la aplicación del principio de culpabilidad y disponibilidad presupuestal en las entidades públicas.

19. Conforme se estableció en los criterios de observancia obligatoria aprobados en los fundamentos 39 y 40 de la Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL, las entidades públicas que acrediten “...a través de documentos de gestión interna y, concurrentemente, de trámite ante otras entidades que resolvieran decisivamente sobre su asignación presupuestal, autorización de gasto y ejecución, podrán verse exceptuadas de la aplicación de la sanción administrativa originada por el incumplimiento de una norma laboral de contenido económico si, conforme con el numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG, se apreciase que han agotado todas las gestiones razonablemente exigibles para poder efectuar la provisión y/o el gasto necesario para cumplir con las obligaciones laborales”.

20. Para este fin, las gestiones y trámites aludidos en el criterio vinculante deben de encontrarse estrechamente vinculados con los niveles de responsabilidad o jerarquía dentro de la misma institución, esto es, que las autoridades que conocieron el contenido de los requerimientos tenían las competencias para implementar los cambios, pero se encontraban realmente limitados a la asignación presupuestal. Siendo que la entidad deberá de acreditar que las gestiones internas se elevaron hasta una autoridad con dicha capacidad, acompañando el reglamento de organización y funciones, manual de perfiles de puesto u otro documento que permita sustentar lo antes señalado ante la autoridad del Sistema de Inspección del Trabajo, conforme la casuística emitida por este Tribunal (Resoluciones N°s 646-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 1048-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, entre otras).

21. En caso la inspeccionada se limite a presentar alegaciones sin las correspondientes pruebas idóneas que

sustentem el hecho, ello puede conllevar a que se desestime lo alegado y se le extienda una exhortación por la conducta adoptada; en caso de reincidencia, así como en otros supuestos en los que se evidencie o conste una afectación a la buena fe procedimental, se procederá a su inscripción en el “Registro de ocurrencias contrarias al deber de buena fe procedimental del Tribunal de Fiscalización Laboral”.

22. Las obligaciones vinculadas a temas de seguridad y salud en el trabajo que impliquen un peligro o riesgo grave o inminente a la vida o a la salud de los trabajadores, exceden los alcances de los criterios aprobados en la Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL, no resultando aplicable en dichas materias.

D) Precisiones respecto de la delimitación del análisis de las medidas inspectivas de requerimiento.

23. Conforme se estableció en los criterios de observancia obligatoria aprobados en los fundamentos 6.8, 6.9 y 6.10 de la Resolución de Sala Plena N° 002-2022-SUNAFIL/TFL, las entidades, el análisis de las infracciones a la labor inspectiva tipificados en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT “... deberá circunscribirse a un análisis estrictamente referido a la proporcionalidad, razonabilidad y legalidad de tales medidas, sin invadir una competencia administrativa vedada, como son las infracciones calificadas como graves y leves, que en expedientes como el presente, han adquirido firmeza con la expedición (y notificación) de la resolución de segunda instancia.”

24. Así, el análisis de la legalidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida inspectiva de requerimiento debe encontrarse estrictamente vinculado con su génesis y debe circunscribirse a la obligación material (reflejada en una infracción muy grave) que justifique su emisión. Todo esto debe comprobarse de la revisión de los actuados en la etapa de fiscalización.

25. Debemos señalar que, la legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, deben ser analizadas en atención a los siguientes criterios, siguiendo dicho orden de prelación:

25.1. Legalidad. - Debe ser evaluada, partiendo del cumplimiento de lo dispuesto en el bloque de legalidad invocable, el cual está comprendido por los artículos 14^o de la LGIT y 17^o del RLGIT, sobre la medida inspectiva de requerimiento, estos deben haberse comprobado la existencia de una infracción y que la misma pueda ser objeto de subsanación. Siendo que, 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, tal y como se señaló en el considerando 6.7 de la Resolución N° 018-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 08 de junio de 2021, recaída en el Expediente N° 1098-2016-SUNAFIL/IJM/SIRE4.

25.2. Razonabilidad. - El artículo IV^o Texto Único de la Ley del Procedimiento Administrativo General reconoce a la misma como un principio del procedimiento administrativo. Siendo que para satisfacer el principio de razonabilidad debe esta medida inspectiva mantener proporción entre los medios y fines, esto es, que dentro de los márgenes de discrecionalidad que tiene la autoridad inspectiva se debe elegir/optar por una que sea proporcional al fin perseguido por la administración.

Por tanto, este aspecto debe ser evaluado desde el punto de vista de la medida que se debe tener entre los medios utilizados y los fines perseguidos con la medida inspectiva de requerimiento.

25.3. Proporcionalidad. - Sobre el particular, el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el expediente N° 10-2002-AI/TC, fundamento jurídico 195, señaló: “El principio de proporcionalidad es un principio general del derecho expresamente positivado, cuya satisfacción ha de analizarse en cualquier ámbito del derecho (...).” En ese sentido, Baca Oneto precisa que: “Este principio opera en dos planos: en el normativo, por el que exige al legislador (o a la Administración, cuando dicta sus reglamentos) que las sanciones sean proporcionales a la gravedad de las infracciones tipificadas; y en el de aplicación, que exige que en el caso concreto la sanción aplicada, dentro de los márgenes establecidos en la norma, sea proporcional a la infracción realmente cometida. Mientras en el primer caso opera como un límite al legislador, en el segundo lo hace frente a la Administración titular de la potestad sancionadora, y exige, una vez establecida la necesidad de la sanción, “que la medida adoptada sea la más idónea y de menos afectación posible a los derechos implicados en el caso” (SIC)⁴⁷.”

Por lo que, este aspecto debe ser evaluado en consideración al Test de proporcionalidad establecido por el Tribunal Constitucional- en las sentencias emitidas en los expedientes N°s 045-2004-PI/TC, 003-2005-AI/TC, 0045-2005-

PI/TC, 579-2008-PA/TC-, es decir, el examen de: a) idoneidad; b) necesidad; c) ponderación o proporcionalidad en sentido estricto; determinando la legitimidad de los fines perseguidos por parte de la medida inspectiva de requerimiento, en atención a lo dispuesto en la LGIT y el RLGIT.

26. Por ello, conforme a la casuística emitida por este Tribunal (Resoluciones N°s 1070-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 064-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala) bajo un análisis de legalidad, por ejemplo, no se debería de analizar si correspondía o no la exigencia de una obligación legal cuyo incumplimiento se encuentra fuera de la competencia material del Tribunal (por ejemplo, dilucidar si le correspondía o no recibir el certificado de trabajo, el pago de gratificaciones, o cualquier otra conducta que derive en una infracción grave o leve).

E) Precisiones respecto a la interposición de los recursos de revisión que no se sustentan en la inaplicación, aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral.

27. Conforme se estableció en los criterios de observancia obligatoria aprobados en los considerandos 6.17 y 6.18 de la Resolución de Sala Plena N° 003-2022-SUNAFIL/TFL, para que los fundamentos contenidos en un recurso de revisión “... puedan ser conocidos y evaluados por el Tribunal, no basta que la resolución recurrida contenga la imposición de sanciones por infracciones muy graves, sino que su impugnación debe ceñirse estrictamente a los presupuestos básicos establecidos en el artículo 14 del Reglamento del Tribunal, esto es: 1) Debe cuestionar al menos una infracción tipificada y calificada como muy grave, en el RLGIT, o en caso de omisión, el razonamiento empleado es suficiente para deducir ello, y; 2) Este cuestionamiento debe sustentarse necesariamente, en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas que rigen el derecho laboral, y/o en el apartamiento inmotivado de algún precedente de observancia obligatoria emitido por este Tribunal, que haya incidido directa o indirectamente, en la determinación de las infracciones”.

28. En esa línea argumentativa, la casuística de las Resoluciones emitidas por la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral (Resoluciones N°s 862-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 865-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala y 878-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, entre otras), ha venido señalando que como parte de la revisión de las afectaciones al ordenamiento socio laboral de competencia de este Tribunal, se incluía bajo tal concepto a aquellas vulneraciones al debido procedimiento.

29. Por ello, es importante señalar que toda afectación o invocación al debido procedimiento por parte de los recurrentes –y en general a alguno de los principios identificados en el Título Preliminar del TUO de la LPAG– debe de encontrarse vinculada con una infracción de naturaleza muy grave, como parte del presupuesto de la competencia material de este Tribunal, además, de encontrarse debidamente fundamentada y delimitada por el solicitante de un recurso extraordinario (conforme se detalló en los fundamentos 6.17 a 6.19 de la Resolución de Sala Plena N° 003-2022-SUNAFIL/TFL).

30. Por el contrario, aquellos recursos de revisión que contengan la invocación a situaciones que pueda evidenciar la vulneración al debido procedimiento, así como a otro principio reconocido por el TUO de la LPAG pero que verse sobre infracciones que no son de competencia de este Tribunal o que no se encuentren debidamente fundamentada y delimitada en el recurso extraordinario, deberán ser declarados como improcedentes.

F) Precisiones sobre las jornadas acumulativas acordadas por excepción durante la pandemia de la Covid-19.

31. Conforme se estableció en los criterios de observancia obligatoria aprobados en los considerandos 23, 24 y 25 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL y los considerandos 6.21, 6.22 y 6.23 de la Resolución de Sala Plena N° 004-2022-SUNAFIL/TFL, las circunstancias excepcionales vividas como consecuencia de la pandemia ocasionada por el Covid-19, y las medidas dictadas por el gobierno con el fin de evitar la propagación de dicha enfermedad, permitieron –bajo ciertas condiciones– la modificación convencional de la jornada de trabajo acumulativa o atípica, por encima del máximo contemplado en la sentencia de fecha 17 de abril de 2006, recaída en el Expediente N° 4635-2004-AA/TC, así como a través de su aclaratoria del 11 de mayo de 2006.

32. Por ello, y conforme se señaló en dichos precedentes, las medidas que se adoptaron frente al riesgo de contagio por la Covid-19 respondieron a las condiciones excepcionales

generadas por la rápida propagación de la enfermedad, enmarcadas bajo un ámbito temporal y específico. Conforme se aprecia de lo resuelto en las Resoluciones N^{os} 022-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 031-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 146-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, entre otros.

33. En efecto, este criterio fue construido en atención a los hechos excepcionales ocurridos en el segundo al cuarto bimestre de 2020, en tanto que significaron un periodo de grave impacto a los ejercicios de los derechos de la población, en general, y de los trabajadores en particular, al establecerse una serie de medidas con el objeto de prevenir la propagación de la pandemia del Covid-19. Situación idónea a partir del 2021, en la que se han dispuesto una serie de mecanismos y medidas a favor de la normalización de las actividades de la ciudadanía.

34. Si bien el estado de Emergencia Sanitaria se mantiene aún, prorrogado mediante Decreto Supremo N° 003-2023-SA, las condiciones que motivaron a la adopción de estas medidas extraordinarias (tales como la jornada acumulativa por encima del test constitucional) ya no se encuentran vigentes, en gran medida por el avance en el proceso de vacunación contra el Covid-19, la disminución de los fallecimientos por dicha enfermedad y otros, conforme se señaló en los considerandos del Decreto Supremo N° 130-2022-PCM, por medio del cual se derogó el Estado de Emergencia Nacional declarado con la finalidad de prevenir y controlar la propagación del Covid-19.

35. En ese sentido, la aplicación del precedente vinculante por el que no se invalidaban por se los acuerdos colectivos que aprobaron el establecimiento de jornadas acumulativas extraordinarias, deben aplicarse rigurosamente a lapsos y contextos específicamente delimitados en cada expediente de inspección. Así, el criterio que convalida estos tipos de acuerdos se debe extender a los supuestos en donde se compruebe que, durante los meses iniciales de la pandemia, se haya tenido que acudir a medidas realmente extraordinarias para hacer frente a la rápida propagación del Coronavirus y el riesgo grave a la vida y a la salud que este implicaba; además, de las fuertes restricciones de derechos, cívicos, sociales y en particular, laborales.

36. Por ende, no es viable invocar el establecimiento de una la jornada acumulativa por encima del test constitucional de la jornada atípica o acumulativa en el sector minero, establecido en el Expediente N° 4635-2004-AA/TC y su aclaratoria, ni en el estado actual ni en los expedientes de fiscalización que datan de etapas en donde las condiciones referidas en los considerandos precedentes no se cumplan, tal y como se detalló en el fundamento 6.8 de la Resolución N° 123-2022-SUNAFIL/TFL, entre otras resoluciones de conocimiento de la Primera Sala de este Tribunal.

III. DECISIÓN

1. La Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera que las precisiones contenidas los numerales 9, 11, 12, 14, 15, 16, 20, 22, 24, 29, 30, 35 y 36 del presente Acuerdo Plenario ameritaran ser declaradas como criterios, cuya lectura debe ser conjunta con los precedentes de observancia obligatoria aprobados en las resoluciones de Sala Plena N^{os} 001-2021-SUNAFIL/TFL, 002-2021-SUNAFIL/TFL, 002-2022-SUNAFIL/TFL, 003-2022-SUNAFIL/TFL y 004-2022-SUNAFIL/TFL, respectivamente.

2. Conforme a lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, respecto a la emisión de precedentes administrativos de observancia obligatoria.

IV. ACORDÓ:

PRIMERO.- ESTABLECER como criterios administrativos interpretativos e integradores de observancia obligatoria, adicionales a los fundamentos declarados en la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL, los fundamentos 9, 11 y 12 de la presente resolución, relacionados a la demora en la respuesta de los requerimientos de información.

SEGUNDO.- ESTABLECER como criterios administrativos interpretativos e integradores de observancia obligatoria, adicionales a los fundamentos declarados en la Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL, los fundamentos 14, 15 y 16 de la presente resolución, relacionados a la razonabilidad y culpabilidad en la imposición de medidas de requerimiento de pago.

TERCERO.- ESTABLECER como criterios administrativos interpretativos e integradores de observancia obligatoria, adicionales a los fundamentos declarados en la Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL, los fundamentos

20 y 22 de la presente resolución, relacionados el principio de culpabilidad y disponibilidad presupuestal de entidades públicas.

CUARTO.- ESTABLECER como criterios administrativos interpretativos e integradores de observancia obligatoria, adicionales a los fundamentos declarados en la Resolución de Sala Plena N° 002-2022-SUNAFIL/TFL, el fundamento 24 de la presente resolución, relacionados a la delimitación del análisis de las medidas inspectivas de requerimiento.

QUINTO.- ESTABLECER como criterios administrativos interpretativos e integradores de observancia obligatoria, adicionales a los fundamentos declarados en la Resolución de Sala Plena N° 003-2022-SUNAFIL/TFL, los fundamentos 29 y 30 de la presente resolución, relacionados a la interposición de los recursos de revisión que no se sustentan en la inaplicación, aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral.

SEXTO.- ESTABLECER como criterios administrativos interpretativos e integradores de observancia obligatoria, adicionales a los fundamentos declarados en Resoluciones de Sala Plena N^{os} 001-2021-SUNAFIL/TFL y 004-2022-SUNAFIL/TFL, los fundamentos 35 y 36 de la presente resolución, relacionados a las jornadas acumulativas acordadas por excepción durante la pandemia de la COVID 19.

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

OCTAVO.- PUBLICAR el presente acuerdo de la Sala Plena en el Diario Oficial "El Peruano" y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL (www.gob.pe/sunafil), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal

JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO
Vocal

1 LGIT: Artículo 14

"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..." (énfasis agregado)

2 RLGIT: Artículo 17

17.2: "Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, requerimiento, (...), según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización" (énfasis agregado).

3 Artículo IV del TUO de la LPAG: "Principios del procedimiento administrativo
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
(...)

1.4. Principio de razonabilidad. - 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.

4 BACA ONETO, Víctor Sebastián (2007). La potestad disciplinaria y el control por el Tribunal Constitucional de las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura. Revista de Derecho de la Universidad de Píra 8, páginas 25-26.