



Consejo de Administración

347.ª reunión, Ginebra, 13-23 de marzo de 2023

Sección Institucional

INS

Fecha: 23 de febrero de 2023

Original: español

Decimooctavo punto del orden del día

Informe del Director General

Sexto informe complementario: Informe del Comité establecido para examinar las reclamaciones en las que se alega el incumplimiento por parte del Perú del Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1)

▶ Índice

	Página
I. Introducción	3
II. Examen de las reclamaciones	4
A. Alegatos de las organizaciones querellantes	4
B. Respuestas del Gobierno	6
C. Conclusiones del Comité	8
III. Recomendaciones del Comité	13

▶ I. Introducción

1. En comunicaciones recibidas el 1.º de septiembre de 2020 y el 20 de enero de 2021, la Federación de Trabajadores Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos (la federación) y el Sindicato de Trabajadores Mineros de Santa Luisa de Huanzá (el sindicato) presentaron, respectivamente, a la Oficina Internacional del Trabajo dos reclamaciones independientes en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, en las que se alega el incumplimiento por parte del Gobierno del Perú del Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), ratificado por el Perú el 8 de noviembre de 1945. El Convenio sigue en vigor en ese país.
2. Las disposiciones de la Constitución de la OIT relativas a la presentación de reclamaciones son las siguientes:

Artículo 24

Reclamaciones respecto a la aplicación de un convenio

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Posibilidad de hacer pública la reclamación

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, este podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, revisado por el Consejo de Administración en su 291.ª reunión (noviembre de 2004), el Director General acusó recibo de ambas reclamaciones, informó de las mismas al Gobierno del Perú y las transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.
4. En su 340.ª reunión (noviembre de 2020), el Consejo de Administración estimó que la reclamación presentada por la federación era admisible y constituyó un comité tripartito para que la examinase. Posteriormente, en su 341.ª reunión (marzo de 2021), el Consejo de Administración declaró la admisibilidad de la reclamación presentada por el sindicato y decidió que la misma fuera examinada por el comité tripartito designado para examinar la reclamación presentada por la federación. El comité tripartito está integrado por la Sra. María Isabel Salazar Urrutia (miembro gubernamental, Guatemala), el Sr. Fernando Yllanes Martínez (miembro empleador, México) y el Sr. Gerardo Martínez (miembro trabajador, Argentina).
5. El Gobierno del Perú envió sus observaciones sobre las reclamaciones presentadas por la federación y el sindicato en comunicaciones recibidas por la Oficina el 27 de febrero y el 16 de junio de 2021, respectivamente.

6. Mediante comunicación recibida por la Oficina el 11 de noviembre de 2021, el Gobierno del Perú envió información adicional en relación con la reclamación presentada por la federación. Además, mediante comunicaciones recibidas por la Oficina el 17 de noviembre y el 14 de diciembre de 2021, el Gobierno del Perú envió informaciones adicionales en relación con la reclamación presentada por el sindicato.
7. El Comité se reunió (de forma virtual) el 24 de enero y 10 de febrero de 2023 para examinar las reclamaciones y aprobar el informe correspondiente a ambas.

► II. Examen de las reclamaciones

A. Alegatos de las organizaciones querellantes

1. Alegatos de la Federación de Trabajadores Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos

8. En su comunicación recibida el 1.º de septiembre de 2020, la federación alega la vulneración del Convenio por el Gobierno del Perú debido a la implementación en 2020 de una jornada de 30 días de trabajo y 14 de descanso (jornada de trabajo 30x14) por parte de la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. (empresa A) en el centro minero ubicado en el distrito de San Juan de Marcona, en la provincia de Nazca, en el departamento de Ica (centro minero A) y a la falta de pronunciamiento de la autoridad administrativa del trabajo en relación con las denuncias que interpuso contra dicha implementación.
9. La federación sostiene que, en el marco del reinicio de sus operaciones, suspendidas a causa del estado de emergencia sanitaria declarado a nivel nacional en el contexto de la pandemia de COVID-19 (la pandemia), en agosto de 2020 ¹ la empresa A convocó formalmente a los trabajadores a reiniciar sus labores bajo una jornada de trabajo que comprende: i) 30 días continuos de trabajo en internamiento en el centro minero A, con 8 a 12 horas diarias de trabajo, sin posibilidad de que los trabajadores, como ocurría antes de la pandemia, dejen el referido centro al final de su jornada diaria para descansar con sus familias en sus domicilios del campamento minero, ubicado a media hora del centro minero A, y ii) 14 días de descanso, divididos en 7 días de descanso físico efectivo en sus respectivos hogares y 7 días de aislamiento, previo al periodo de trabajo, en un hotel elegido por la empresa A. La federación agrega que los 7 días de descanso efectivo son otorgados a los trabajadores, previa suscripción de un documento preparado por la empresa A, bajo la modalidad de vacaciones pagadas adelantadas, de licencia remunerada sujeta a compensación, o de permiso no remunerado. A juicio de la federación, esta jornada de trabajo excede el periodo máximo de tres semanas de trabajo previsto en el Convenio, es extenuante, pone en peligro la seguridad y salud de los trabajadores y su incumplimiento acarrea amenazas de despido en contra de los trabajadores concernidos.
10. Asimismo, en la comunicación antes referida, la federación indica al respecto que: i) en mayo de 2020, presentó una primera denuncia ² ante la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) en relación con la implementación de la jornada de trabajo 30x14, en el marco de la cual el inspector del trabajo a cargo concluyó, únicamente sobre la base de la

¹ De la información analizada más abajo se desprende que, aunque la convocatoria formal tuvo lugar en agosto de 2020, la jornada laboral 30x14 comenzó a implementarse algunos meses antes.

² Tramitada bajo la Orden de inspección núm. 800-2020-SUNAFIL/IRE-ICA.

manifestación de un representante de la empresa A y sin haber efectuado constataciones presenciales ni entrevistado a los trabajadores, que la referida jornada no estaba aplicándose; ii) posteriormente, interpuso un recurso de reclamación³ contra esta decisión por considerar que la actuación del inspector descrita era cuestionable; iii) a fin de encontrar una solución a los conflictos existentes, en julio de 2020, promovió una reunión de conciliación con la empresa A, sin que las partes arribasen a un acuerdo; iv) en agosto de 2020, presentó una segunda denuncia ante la SUNAFIL⁴ debido a que la empresa A seguía conminando a los trabajadores a cumplir la jornada de trabajo 30x14 y, adicionalmente, informó sobre los hechos denunciados a la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y v) pese a la urgencia de la situación no ha recibido respuesta de parte de las autoridades antes referidas.

2. Alegatos del Sindicato de Trabajadores Mineros de Santa Luisa de Huanzá

11. En su comunicación, el sindicato alega que a partir de julio de 2020, la Compañía Minera Santa Luisa S.A. (empresa B) sustituyó sucesivamente la jornada de 14 días de trabajo y 7 de descanso (jornada de trabajo 14x7) de una duración de 10 horas y 17 minutos diarios, vigente antes de la pandemia, por jornadas de trabajo que comprenden: i) 40 días de trabajo y 20 de descanso (jornada de trabajo 40x20), y ii) 30 días de trabajo y 15 de descanso (jornada de trabajo 30x15), las cuales, a juicio del sindicato, vulneran el artículo 2, c) del Convenio. El sindicato también alega la falta de pronunciamiento final y efectivo de la autoridad administrativa de trabajo en relación con los recursos que interpuso contra la implementación de las referidas jornadas.
12. Concretamente, el sindicato señala que: i) entre el 1.º julio y el 28 de octubre de 2020, en el marco del reinicio de sus operaciones suspendidas temporalmente a causa de la pandemia y en virtud del artículo 25⁵ del Decreto de Urgencia núm. 029-2020⁶ que autoriza a los empleadores, durante la emergencia sanitaria, a modificar y establecer de manera escalonada los turnos y horarios de trabajo como medida preventiva frente al riesgo de propagación de la COVID-19, la empresa B implementó la jornada de trabajo 40x20, en la cual los 20 días de descanso se dividen en 8 días de aislamiento de los trabajadores, previo al periodo de trabajo, en un hotel elegido por la empresa B, y en 12 días de descanso físico efectivo en sus respectivos hogares, posteriores al periodo de trabajo; ii) el 29 de octubre de 2020, también en el marco del referido decreto de urgencia, la empresa B modificó la jornada de trabajo referida y desde entonces viene implementando la jornada de trabajo 30x15 en la que los 15 días de descanso están repartidos en 5 días de aislamiento previo y 10 días de descanso físico efectivo; iii) las jornadas de trabajo 40x20 y 30x15 suponen una reducción de los días de descanso al comprender un periodo de aislamiento preventivo establecido a causa de la pandemia, resultando extenuantes y nocivas para la seguridad y salud de los trabajadores, y iv) el personal sujeto a contratos de locación de servicios y los trabajadores empleados por

³ Registro de reclamación núm. 0000000013-2020-SUNAFIL/IRE-ICA.

⁴ Tramitada bajo la Orden de inspección núm. 1204-2020-SUNAFIL/IRE-ICA.

⁵ Artículo 25. Modificación de turnos y horarios de la jornada laboral: autorizase a los empleadores del sector público y privado para que, durante el plazo de vigencia de la emergencia sanitaria, puedan modificar y establecer de manera escalonada los turnos y horarios de trabajo de sus trabajadores y servidores civiles como medida preventiva frente al riesgo de propagación del COVID-19, sin menoscabo del derecho al descanso semanal obligatorio.

⁶ Aunque el periodo de vigencia del citado decreto de urgencia culminó el 31 de diciembre de 2020, el mismo autoriza a ejercer la facultad referida en su artículo 25 durante la emergencia sanitaria derivada de la pandemia, estado de emergencia que continúa vigente hasta el 23 de febrero de 2023 en virtud del Decreto Supremo núm. 015-2022-SA.

contratistas mineros de la empresa B están sujetos a jornadas de trabajo aún más extensas que las mencionadas.

13. El sindicato indica que, ante esta situación: i) en julio de 2020, impugnó⁷ la aplicación de la jornada de trabajo 40x20 ante la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo (DRTPE) de Huánuco, la cual, tras considerar que no tenía competencia para conocer los hechos denunciados, remitió el caso a la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; ii) posteriormente, interpuso una primera denuncia ante la SUNAFIL en relación con la referida jornada⁸, en el marco de la cual, en enero de 2021, esta decidió en última instancia⁹ sancionar (con multa) a la empresa B por no haber continuado aplicando la jornada de trabajo 14x7 vigente antes de la pandemia, sino implementado la jornada de trabajo 40x20; según la SUNAFIL, esta jornada contravenía el artículo 25 del Decreto de Urgencia núm. 029-2020¹⁰ y resultaba inconstitucional por, entre otros fundamentos, no considerar lo dispuesto en los precedentes vinculantes emitidos en 2006 por el Tribunal Constitucional en materia de tiempo de trabajo (véase el párrafo 14 *infra*)¹¹, y iii) en noviembre de 2020, en vista de que la empresa B modificó la jornada de trabajo referida e implementó la jornada de trabajo 30x15, presentó una segunda denuncia ante la SUNAFIL en relación con esta última jornada¹². El sindicato añade que, hasta el momento de la presentación de esta reclamación (enero de 2021), y pese a que se trataba de una situación de emergencia: i) la decisión de la SUNAFIL sobre su primera denuncia relacionada con la jornada de trabajo 40x20 aún no se ha ejecutado, y ii) ni el recurso presentado ante la DRTPE de Huánuco en relación con esta jornada ni su segunda denuncia ante la SUNAFIL sobre la jornada de trabajo 30x15 han sido resueltos de manera definitiva por tales autoridades.

B. Respuestas del Gobierno

1. Respuestas generales (relativas a ambas reclamaciones)

14. En sus comunicaciones recibidas el 27 de febrero y el 16 de junio de 2021, el Gobierno proporciona opiniones técnicas de similar contenido sobre las materias que son objeto de las reclamaciones presentadas por la federación y el sindicato, en las que se hace referencia, entre otras cuestiones, a los precedentes vinculantes emitidos por el Tribunal Constitucional en 2006, según los cuales: i) las jornadas de trabajo acumulativas o atípicas, en cualquier tipo de actividad laboral, no pueden superar el promedio de 8 horas diarias ni de 48 por semana, ya sea que se trate de un periodo de tres semanas o de un periodo más corto, en virtud de lo dispuesto por el artículo 25 de la

⁷ El artículo 2, 2) del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo núm. 854, Ley de jornada de trabajo, horario y trabajo en sobretiempo, aprobado por Decreto Supremo núm. 007-2002-TR, faculta al empleador a modificar la jornada de trabajo y prevé que este debe comunicar anticipadamente esta medida y los motivos que la sustentan al sindicato concernido, a los representantes de los trabajadores o, a falta de estos, a los trabajadores afectados. También dispone que, a falta de acuerdo con los trabajadores o sus representantes, el empleador puede introducir la medida propuesta, sin perjuicio del derecho de los trabajadores a impugnar tal acto ante la autoridad administrativa de trabajo.

⁸ Tramitada bajo la Orden de inspección núm. 1294-2020-SUNAFIL/IRE-ANC.

⁹ Mediante Resolución de intendencia núm. 001-2021-SUNAFIL/IRE-ANC, de 14 de enero de 2021.

¹⁰ Concretamente, la SUNAFIL consideró que si bien el artículo 25 del Decreto de Urgencia núm. 029-2020 autoriza el establecimiento de turnos y horarios de trabajo escalonados, no faculta a los empleadores a modificar la jornada de trabajo pues su finalidad es que los trabajadores pasen menos tiempo en el centro de trabajo, se priorice su aislamiento y se disminuya la congestión en las horas de entrada y salida, con miras a reducir el riesgo de propagación y contagio del COVID-19.

¹¹ Resolución de subintendencia núm. 102-2020-SUNAFIL/IRE-ANC-SIRE, de 2 de noviembre de 2020, párrs. 34, 36-38 y 64, y Resolución de intendencia núm. 001-2021-SUNAFIL/IRE-ANC, párr. 30.

¹² Tramitada bajo la Orden de inspección núm. 2083-2020-SUNAFIL/IRE-ANC.

Constitución ¹³ y el artículo 2, c) del Convenio ¹⁴; ii) las jornadas acumulativas o atípicas que, en cualquier tipo de actividad, incluidas las mineras, superen el promedio de tres semanas, no son compatibles con la Constitución ¹⁵, y iii) puesto que el artículo 25 de la Constitución prevé una jornada máxima de trabajo de 48 horas semanales, esta prevalecerá, en tanto que norma más protectora, sobre cualquier disposición convencional, internacional o interna que imponga una jornada semanal mayor como, por ejemplo, el artículo 4 del Convenio que permite ampliar el promedio semanal hasta 56 horas de trabajo en determinados supuestos ¹⁶.

2. Respuestas a los alegatos de la Federación de Trabajadores Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos (empresa A)

15. En relación con las denuncias y el recurso presentados por la federación (véase el párrafo 10), en sus comunicaciones recibidas el 27 de febrero y el 11 de noviembre de 2021, el Gobierno informa que: i) el recurso contra lo resuelto por la SUNAFIL en relación con la primera denuncia sobre la jornada de trabajo 30x14 ¹⁷ fue atendido por la SUNAFIL, habiéndose remitido a este respecto, vía correo electrónico, una carta de fecha 4 de septiembre de 2020 al secretario general de la federación, y ii) en relación con la segunda denuncia ¹⁸, en 2021 la SUNAFIL resolvió, en primera instancia administrativa, sancionar con multa a la empresa A, tras haber verificado el inspector del trabajo a cargo, entre otras cuestiones, que: a) entre junio y agosto de 2020 los trabajadores, que cumplían una jornada de trabajo de 8 horas diarias y 48 horas semanales bajo un sistema de trabajo por turnos continuo (tres turnos al día), trabajaron hasta 30 días consecutivos internados en el centro minero A, cumpliendo una jornada diaria de más de 11 horas en promedio; b) durante el periodo referido, los trabajadores realizaron horas extraordinarias de trabajo y trabajaron los días de descanso semanal de manera permanente, pernoctando continuamente en el centro minero A, lo cual no permitió que ejerzan su derecho al disfrute del tiempo libre y al descanso previsto en los artículos 2, 22), ¹⁹ y 25 de la Constitución ²⁰, y c) durante el mismo periodo, los trabajadores se alojaron en dormitorios improvisados en zonas de trabajo del centro minero A que no garantizaban las condiciones de salud establecidas en los protocolos sanitarios adoptados en el marco de la pandemia ²¹. El Gobierno añade que el referido inspector del trabajo tuvo en consideración durante sus actuaciones que, en virtud de los precedentes constitucionales vinculantes antes mencionados (véase el párrafo 14 *supra*), las jornadas acumulativas o atípicas no pueden sobrepasar la jornada máxima de 8 horas diarias o 48 horas semanales en un periodo de tres semanas, en concordancia con el artículo 25 de la Constitución y el Convenio ²².

¹³ Esta disposición constitucional prevé que la jornada ordinaria de trabajo es de 8 horas diarias o 48 semanales, como máximo, y que, en caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el periodo correspondiente no puede superar dicho máximo. También establece que los trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados y que su disfrute y su compensación se regulan por ley o por convenio.

¹⁴ Fundamentos 13, 15, b) y 29 de la sentencia de 17 de abril de 2006 recaída en el expediente núm. 4635-2004-PA/TC.

¹⁵ Fundamento 14 de la resolución del Tribunal Constitucional de 11 de mayo de 2006.

¹⁶ Fundamentos, 15, e), 17 y 29 de la sentencia de 17 de abril de 2006.

¹⁷ Orden de inspección núm. 800-2020-SUNAFIL/IRE-ICA.

¹⁸ Orden de inspección núm. 1204-2020-SUNAFIL/IRE-ICA.

¹⁹ Este artículo prevé que toda persona tiene derecho a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

²⁰ Ver nota al pie de página 11.

²¹ Acta de infracción núm. 137-2020-SUNAFIL/IRE-ICA, de 26 de noviembre de 2020, párrs. 4.28 a 4.38 y 4.41 a 4.43.

²² Acta de infracción núm. 137-2020-SUNAFIL/IRE-ICA, párrs. 4.39 y 4.40.

3. Respuestas a los alegatos del Sindicato de Trabajadores Mineros de Santa Luisa de Huanzalá (empresa B)

16. En relación con el recurso de impugnación y las denuncias presentadas por el sindicato (véase el párrafo 13), en sus comunicaciones recibidas el 16 de junio, 17 de noviembre y 14 de diciembre de 2021, el Gobierno señala que: i) la impugnación de la jornada de trabajo 40x20 planteada por el sindicato en julio de 2020 ante la DRTPE de Huánuco debe ser resuelta por la DRTPE de Ancash, la cual sin embargo considera que la Dirección General de Trabajo es la autoridad competente en la materia; ii) en cuanto a la primera denuncia ²³, la resolución sancionatoria emitida, en última instancia administrativa, por la SUNAFIL, fue cuestionada en sede judicial por la empresa B en 2021 ²⁴, y, por esta razón, la ejecución de dicha decisión (en particular, la cobranza de la multa correspondiente) se encuentra suspendida, y iii) en el marco de la segunda denuncia ²⁵, en 2021 la SUNAFIL decidió sancionar con multa a la empresa B, en última instancia administrativa, por no haber facilitado información necesaria para el cumplimiento de la función de inspección de los inspectores del trabajo, lo que impidió que efectuara verificación alguna. El Gobierno añade que se encuentra pendiente la cobranza de la referida multa y que se solicitó, dentro del ámbito de la inspección del trabajo, la generación de nueva orden de inspección respecto de la empresa B con la finalidad de verificar de manera efectiva el cumplimiento de la legislación sobre jornada de trabajo en dicha empresa.
17. Asimismo, el Gobierno informa que, con base en un procedimiento de inspección iniciado en 2021 por la SUNAFIL, la jornada de trabajo 30x15, que había sustituido a la jornada de trabajo 40x20, ha sido reemplazada por la empresa B con una jornada que comprende 20 días de trabajo y 10 de descanso (jornada de trabajo 20x10), con 10 horas y 17 minutos de trabajo diario, implementada desde el 28 de mayo de 2021 ²⁶.

C. Conclusiones del Comité

18. Las presentes conclusiones se basan en el examen que el Comité ha efectuado de los alegatos de las organizaciones querellantes contenidos en las reclamaciones presentadas por la federación y el sindicato, y de las respuestas respectivas enviadas por el Gobierno.

1. Reclamación de la Federación de Trabajadores Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos (empresa A)

19. El Comité observa que la federación alega que: i) la jornada de trabajo 30x14, implementada en 2020 por la empresa A en el centro minero A en el marco del reinicio de sus operaciones suspendidas a causa de la pandemia, excede el periodo máximo de tres semanas de trabajo previsto en el Convenio ²⁷, resulta extenuante y pone en peligro la seguridad y salud de los trabajadores; pese a ello, la SUNAFIL no se habría pronunciado sobre las denuncias que interpuso la federación al respecto (primer alegato), y ii) existen amenazas de despido en

²³ Orden de inspección núm. 1294-2020-SUNAFIL/IRE-ANC.

²⁴ Demanda tramitada ante el Cuarto Juzgado Laboral Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia del Santa bajo el expediente núm. 00782-2021-0-2501-JR-LA-04.

²⁵ Orden de inspección núm. 2083-2020-SUNAFIL/IRE-ANC.

²⁶ Acta de infracción núm. 346-2021-SUNAFIL/IRE-ANC, de 17 de junio de 2021, párr. 4.16.

²⁷ Aunque la federación no menciona el número del artículo al que se refiere, puede deducirse que se trata del artículo 2, c) del Convenio.

contra de los trabajadores que no aceptan reincorporarse al trabajo cumpliendo dicha jornada (segundo alegato).

20. En relación con el primer alegato, el Comité toma nota de que la organización querellante señala que: i) la jornada de trabajo 30x14 comporta 30 días continuos de trabajo en internamiento (sin posibilidad de que los trabajadores dejen el centro minero A al final de la jornada diaria), con 8 a 12 horas diarias de trabajo y 14 días de descanso (repartidos en 7 días de descanso físico efectivo otorgados de modo condicionado, por ejemplo a título de vacaciones pagadas adelantadas, y 7 días de aislamiento preventivo); ii) la duración del periodo de trabajo en esta jornada excede las tres semanas de trabajo previstas en el Convenio, resulta extenuante y pone en peligro la seguridad y salud de los trabajadores, y iii) la SUNAFIL no se ha pronunciado sobre el recurso interpuesto por la organización querellante contra la decisión que desestimó su primera denuncia, ni tampoco sobre su segunda denuncia, ambas referidas a la citada jornada de trabajo (para mayores detalles sobre estas denuncias, véase el párrafo 10 *supra*).
21. El Comité toma nota de la respuesta del Gobierno, según la cual: i) en septiembre 2020, la SUNAFIL atendió el recurso que la federación interpuso contra la decisión que desestimó su primera denuncia; ii) en 2021, en el marco de su segunda denuncia, la SUNAFIL decidió, en primera instancia administrativa, sancionar con multa a la empresa A tras haberse previamente verificado que, entre junio y agosto de 2020, los trabajadores del centro minero A trabajaron bajo un sistema de trabajo por turnos hasta 30 días consecutivos, cumpliendo una jornada diaria de más de 11 horas en promedio, trabajando horas extraordinarias y en sus días de descanso semanal de manera permanente y pernoctando de manera continua en el referido centro minero, todo lo cual impidió que ejercieran sus derechos constitucionales al descanso y al disfrute del tiempo libre, y iii) según los pronunciamientos vinculantes del Tribunal Constitucional de 2006, las jornadas de trabajo atípicas o acumulativas, en cualquier actividad económica, incluida la minera, se sujetan al límite a las horas de trabajo previsto en el artículo 2, c) del Convenio y se descarta la aplicación de los límites permitidos por el artículo 4 del Convenio por considerar que es una disposición menos favorable que el artículo 25 de la Constitución, el cual establece un límite semanal de 48 horas de trabajo ²⁸.
22. El Comité recuerda los siguientes artículos del Convenio mencionados: i) artículo 2: «la duración del tiempo de trabajo no podrá exceder de 8 horas por día y de 48 por semana»; ii) artículo 2, c): «cuando los trabajos se efectúen por equipos, la duración del trabajo podrá sobrepasar de 8 horas al día, y de 48 horas por semana, siempre que el promedio de horas de trabajo, calculado para un periodo de tres semanas, o un periodo más corto, no exceda de 8 horas diarias ni de 48 por semana», y iii) artículo 4: «podrá sobrepasarse el límite de horas de trabajo establecido en el artículo 2 en los trabajos cuyo funcionamiento continuo, por razón de la naturaleza misma del trabajo, deba ser asegurado por equipos sucesivos, siempre que el promedio de horas de trabajo no exceda de 56 por semana. Este régimen no influirá en las vacaciones que puedan ser concedidas a los trabajadores, por las leyes nacionales, en compensación del día de descanso semanal». El Comité recuerda también que: i) mientras la excepción del artículo 2, c) del Convenio se aplica a los trabajos por equipos, la excepción del artículo 4 se aplica a los trabajos por equipo en procesos de funcionamiento continuo; ii) los trabajos preparatorios que condujeron a la adopción del Convenio revelan que se consideró que algunos de los procesos inherentes al sector de la industria minera eran ejemplos típicos

²⁸ En las dos resoluciones de la SUNAFIL emitidas tras la segunda denuncia de la federación sobre la jornada de trabajo 30x14, Resolución de subintendencia núm. 102-2020-SUNAFIL/IRE-ANC-SIRE y Resolución de intendencia núm. 001-2021-SUNAFIL/IRE-ANC, también se hace referencia a estos precedentes constitucionales.

de aplicación de la excepción del artículo 4 ²⁹; iii) a diferencia del artículo 2, c), el artículo 4 no establece límites diarios específicos a las jornadas de trabajo ni incluye un periodo de referencia preciso sobre cuya base realizar el cálculo de las 56 horas semanales permitidas; iv) para evitar los abusos que la inclusión de la excepción del artículo 4 pudiera traer aparejados ³⁰, la comisión de la Conferencia, encargada de examinar el proyecto de convenio, decidió introducir, a través del artículo 7, a), la exigencia a los Gobiernos de los Estados ratificantes de comunicar a la Oficina una lista de los trabajos clasificados como de funcionamiento necesariamente continuo ³¹, y v) en sus memorias, el Gobierno no ha incluido el sector de la minería dentro de dicha categoría.

23. Con base en lo que precede, el Comité observa que: i) las jornadas de trabajo anteriormente descritas han sido implementadas durante el periodo de pandemia; ii) en virtud de precedentes constitucionales vinculantes (véase el párrafo 14 *supra*), se ha decidido no aplicar lo prescrito en el artículo 4 del Convenio para ninguna actividad económica, incluida la minera, por considerar que el artículo 25 de la Constitución contiene disposiciones más favorables para los trabajadores en materia de tiempo de trabajo, al fijar en 48 horas el límite semanal a las horas de trabajo sin excepción; iii) la SUNAFIL emitió pronunciamientos sobre la denuncia y el recurso presentados en 2020 en relación con la jornada de trabajo 30x14 aplicada por la empresa A en el centro minero A, y iv) la segunda denuncia de la federación fue resuelta por la SUNAFIL tomando en consideración los referidos precedentes constitucionales y sancionando, en primera instancia administrativa, a la empresa concernida (véase el párrafo 15 *supra*). **En estas condiciones, al tiempo que observa que la legislación y la jurisprudencia nacionales son más protectoras que el artículo 4 del Convenio, ya que se aplica el artículo 2, c) del mismo a todas las actividades cubiertas por el Convenio, y que los procedimientos de inspección del trabajo han funcionado correctamente, el Comité considera que no se constata una vulneración de las disposiciones pertinentes del Convenio.**
24. En cuanto al segundo alegato relativo a la imputación por la empresa A de faltas disciplinarias que eventualmente justificarían el despido a los trabajadores renuentes a cumplir la jornada de trabajo 30x14, el Comité observa que el Convenio no contiene disposiciones específicas

²⁹ En las conclusiones del informe redactado por el comité organizador que sirvió de base para la elaboración del primer proyecto de convenio, se indicó que uno de los casos que justificaban una excepción al principio de las 48 horas semanales de trabajo era el de las industrias de funcionamiento continuo, en las que, por la naturaleza del trabajo, era habitual llevar a cabo las tareas por una sucesión de turnos, siete días por semana. Como caso típico de tales industrias se citaron los altos hornos de la industria de fundición del hierro. Se recomendó para tales casos un promedio, a lo largo de un mes o menos, de no más de 56 horas de trabajo por semana. Durante la discusión del proyecto de convenio en el marco de la primera Conferencia Internacional del Trabajo, la comisión encargada de examinar el proyecto consideró que, dadas las características y el nivel de desarrollo de la industria del hierro y del acero de la inmediata post guerra, dicha extensión horaria semanal debía ser aceptada para cada uno de los tres turnos en tales trabajos, en el entendimiento de que solo los procesos continuos debían beneficiarse de tal excepción y no la empresa o industria en su conjunto en la cual tales trabajos se llevaban a cabo y de que las leyes nacionales podían, a través de vacaciones especiales, asegurar a los trabajadores el descanso compensatorio por trabajar en su día semanal de descanso. Véase *International Labour Conference (1st: 1919: Washington, D.C.), Organizing Committee. Conclusions of the report on the eight hours day or forty-eight hours week. ILO. Official Bulletin, vol 1 (April 1919 - August 1920), pp. 366-370, Geneva, ILO, 1923, e International Labour Conference (1st: 1919: Washington, D.C.) Report on a Draft convention relating to the eight-hours day and the forty-eight hours week, pp. 224-225.*

³⁰ Cabe recordar que, durante la discusión del proyecto de convenio en el marco de la primera Conferencia Internacional del Trabajo, se eliminó la tabla A anexa al proyecto original que incluía una lista de aquellos establecimientos cuyo funcionamiento incluía procesos continuos, entre los cuales figuraba la industria de la minería, por considerar que su elaboración implicaba un examen minucioso que excedía el tiempo y la información al alcance de la Comisión.

³¹ *International Labour Conference (1st: 1919: Washington, D.C.) Report on a Draft convention relating to the eight-hours day and the forty-eight hours week.*

sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador. **En tal contexto, el Comité no proseguirá con el examen de este alegato.**

2. Reclamación del Sindicato de Trabajadores Mineros de Santa Luisa de Huanzalá (empresa B)

25. El Comité observa que el sindicato alega que: i) las jornadas de trabajo 40x20 y 30x15, implementadas sucesivamente en 2020 por la empresa B en el marco del reinicio de sus operaciones suspendidas a causa de la pandemia, exceden el periodo máximo de tres semanas de trabajo previsto en el artículo 2, c) del Convenio, y resultan extenuantes y nocivas para la seguridad y salud de los trabajadores, pese a lo cual las autoridades competentes no se han pronunciado sobre los recursos interpuestos al respecto por el sindicato (primer alegato), y ii) el personal bajo contratos de locación de servicios y de los trabajadores empleados por contratistas mineros de la empresa B se encuentra sujeto a jornadas de trabajo aún más extensas que las mencionadas (segundo alegato).
26. En relación con el primer alegato, el Comité toma nota de que el sindicato señala que: i) la jornada de trabajo 40x20 comporta 40 días continuos de trabajo y 20 días de descanso repartidos en 12 días de descanso efectivo y 8 días de aislamiento preventivo; ii) la jornada de trabajo 30x15 que se aplicó seguidamente, comporta 30 días continuos de trabajo y 15 días de descanso repartidos en 10 días de descanso efectivo y 5 de aislamiento; iii) la duración de los periodos de trabajo en cada una de estas jornadas excede las tres semanas de trabajo previstas en el artículo 2, c) del Convenio, lo que aunado a la reducción del tiempo de descanso efectivo debido a la necesidad de incluir dentro de dicho periodo al aislamiento preventivo, hace que las mismas resulten extenuantes y nocivas para la vida y la salud de los trabajadores; iv) en el marco de su primera denuncia sobre la jornada de trabajo 40x20, la SUNAFIL decidió en 2021, en última instancia administrativa, sancionar a la empresa B por considerar que su implementación contravenía el artículo 25 del Decreto de Urgencia núm. 029-2020 y resultaba inconstitucional por, entre otros fundamentos, no considerar lo dispuesto en los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional de 2006 en materia de tiempo de trabajo; sin embargo, dicha decisión aún no se habría ejecutado, y v) ni el recurso presentado en 2020 ante la DRTPE de Huánuco en relación con la misma jornada, ni su segunda denuncia interpuesta en 2020 ante la SUNAFIL sobre la jornada 30x15 han sido resueltos de manera definitiva por tales autoridades.
27. A este respecto, el Comité toma nota de la respuesta del Gobierno según la cual: i) la jornada de trabajo 30x15 ha sido reemplazada por la jornada de trabajo 20x10, que comenzó a ser aplicada por la empresa B el 28 de mayo de 2021; ii) en relación con la primera denuncia del sindicato sobre la jornada de trabajo 40x20, la ejecución de la resolución sancionatoria emitida en última instancia administrativa por la SUNAFIL, se encuentra suspendida tras haber sido cuestionada en sede judicial por la empresa B en 2021; iii) en cuanto al recurso interpuesto por el sindicato en 2020 ante la DRTPE de Huánuco en relación con la referida jornada, existe un conflicto de competencia respecto de la autoridad que debe resolverlo; iv) en el marco de la segunda denuncia del sindicato, la SUNAFIL no pudo verificar la implementación de la jornada de trabajo 30x15, por parte de la empresa B, en reemplazo de la jornada 40x20, debido a la falta de información aportada por dicha empresa, por lo cual, en última instancia administrativa, la empresa B fue sancionada con multa, la cual se encuentra pendiente de cobro, y v) los pronunciamientos vinculantes del Tribunal Constitucional de 2006 establecen que las jornadas de trabajo atípicas o acumulativas, en cualquier actividad económica, incluida la minera, se sujetan al límite a las horas de trabajo previsto en el artículo 2, c) del Convenio y descartan la aplicación de los límites permitidos por el artículo 4 del Convenio, por considerar

que es una disposición menos favorable que el artículo 25 de la Constitución, el cual establece un límite semanal de 48 horas de trabajo ³².

28. El Comité reitera lo expresado en el párrafo 22 *supra*.
29. El Comité observa que: i) la primera denuncia del sindicato sobre la jornada 40x20 fue resuelta tomando en consideración los referidos precedentes constitucionales y sancionando, en última instancia administrativa, a la empresa concernida (sanción que está pendiente de ejecución por haber sido cuestionada en sede judicial); ii) su segunda denuncia sobre la jornada de trabajo 30x15 motivó actuaciones de inspección de la SUNAFIL que no pudieron ser completadas debido a la falta de cooperación de la empresa, por lo cual esta fue sancionada; iii) el recurso de impugnación de la jornada 40x20 presentada por el sindicato ante la DRTPE de Huánuco en 2020 no se ha resuelto aún por cuestiones de competencia jurisdiccional; iv) ninguna de las jornadas antes mencionadas se encuentra actualmente vigente, ya que en mayo de 2021 la empresa B introdujo una nueva jornada de trabajo 20x10, la cual también motivó el inicio de un procedimiento de inspección a cargo de la SUNAFIL en 2021, y v) en virtud de los precedentes constitucionales anteriormente mencionados (véase el párrafo 27 *supra*), la Constitución contiene disposiciones más favorables que el artículo 4 del Convenio. **El Comité observa que las jornadas objetadas por el Sindicato ya no se encuentran vigentes. En cualquier caso, al tiempo que observa que la legislación y la jurisprudencia nacionales consagran una mayor protección que la dispuesta en el artículo 4 del Convenio, ya que se aplica el artículo 2, c) del mismo a todas las actividades cubiertas por el Convenio, y que los procedimientos de inspección del trabajo han funcionado correctamente, el Comité considera que no se constata una vulneración de las disposiciones pertinentes del Convenio.**
30. Por último, en lo que respecta al segundo alegato, el Comité toma nota de que el sindicato no transmite información específica sobre las jornadas de trabajo a las que estaría sujeto el personal empleado bajo contratos de locación de servicios por la empresa B y los trabajadores empleados por sus contratistas mineros, las cuales serían más extensas que las mencionadas en los párrafos anteriores. **En estas condiciones, el Comité no proseguirá con el examen de estos alegatos.**
31. **Por último, el Comité observa que la reclamación fue presentada en el contexto de una crisis sanitaria aguda causada por la pandemia de la COVID-19. A este respecto, y teniendo en cuenta el contexto sanitario excepcional, el Comité subraya la importancia de sostener un diálogo social amplio con todas las organizaciones de trabajadores y de empleadores representativas de los sectores correspondientes al momento de tomar medidas destinadas a encontrar soluciones eficaces y sostenibles a las crisis (como la provocada por la pandemia de la COVID-19), al igual que en el marco de la negociación colectiva. El Comité recuerda el impacto que el exceso de horas de trabajo tiene sobre la salud y seguridad de los trabajadores y subraya el carácter fundamental de los convenios de seguridad y salud en el trabajo recientemente reconocido por la OIT.**

³² La SUNAFIL, en el marco de la primera denuncia del Sindicato sobre la jornada de trabajo 40x20 también se ha referido a dichos precedentes.

► III. Recomendaciones del Comité

- 32. A la luz de las conclusiones que figuran en los párrafos 23, 24, 29 y 30 del documento en relación con los asuntos planteados en las reclamaciones, el Comité recomienda al Consejo de Administración que:**
- a) apruebe el informe contenido en el documento, y**
 - b) publique el informe y declare cerrado el procedimiento incoado por las reclamaciones.**

Ginebra, 10 de febrero de 2023

(Firmado) Sra. María Isabel Salazar Urrutia
(Miembro gubernamental)

Sr. Gerardo Martínez
(Miembro trabajador)

Sr. Fernando Yllanez Martínez
(Miembro empleador)