



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 013-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 501-2018-SUNAFIL/ILM
PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE : CORPORACIÓN LINDLEY S.A.
ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 519-2021-SUNAFIL/ILM
MATERIA : - RELACIONES LABORALES
- LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **CORPORACIÓN LINDLEY S.A** en contra de la Resolución de Intendencia N° 519-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 25 de marzo de 2021

Lima, 31 de mayo de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **CORPORACIÓN LINDLEY S.A.** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 519-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 25 de marzo 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° 9421-2017-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 2421-2017-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la inspeccionada por comisión de infracciones en materia de relaciones laborales y contra la labor Inspectiva.
- 1.2 Con fecha 03 de setiembre de 2018 se notificó la Imputación de Cargos N° 603-2018-SUNAFIL/ILM/SIAI.
- 1.3 De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, el **RLGIT**), la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 797-2018-SUNAFIL/LM/SIAI, (en adelante, el **informe final**) a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Discriminación en el trabajo, Convenios Colectivos, Libertad Sindical.



conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 076-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE3 de fecha 18 de enero de 2019, multó a la impugnante por la suma de S/ 318,937.50 por haber incurrido en:

- Una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por afectar la libertad sindical, estando a que la inspeccionada los días 22 y 23 de marzo de 2016 y los días 28 y 29 de marzo de 2017 fueron considerados como inasistencias injustificadas y se procedió a amonestar por escrito a los trabajadores afiliados al Sindicato Nacional de Trabajadores de Embotelladora Corporación Lindley S.A. (en adelante SINATREL), tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT.
- Una infracción GRAVE en materia de relaciones laborales, por no cumplir con el convenio colectivo 2015-2017 (numeral 3), al no pagar el bono por cumplimiento de objetivos y resultados “Bono Copa”, correspondiente a los trimestres enero- marzo de los años 2016 y 2017, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT.
- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento adoptada el 04 de octubre de 2017, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

1.4 Mediante escrito de fecha 04 de marzo de 2019, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de primera instancia, argumentando:

- i. Se ha vulnerado el derecho al debido procedimiento, toda vez que se le imputa haber sancionado a sus trabajadores por la huelga ilegal del año 2016 aun cuando ello no ha sido materia del procedimiento inspectivo. Sin embargo, no sancionó a sus trabajadores por haber asistido a la huelga del año 2016, lo cual se demuestra en el informe final, el cual mencionó solo la amonestación por la huelga del año 2017. Asimismo, la asistencia de los trabajadores a una huelga que es declarada como improcedente e ilegal no puede ser considerada como un comportamiento no sancionable del trabajador. Lo anterior evidencia que la sanción no se encuentra ajustada a los hechos verificados en la inspección, incurriendo en vicio de nulidad.
- ii. No ha sancionado ilegalmente a sus trabajadores, ya que la huelga por la cual se le sancionó fue declarada ilegal mediante Resolución General Directoral N° 042-2017-MTPE/2/14. Dado que la declaración de legalidad no fue impugnada y por tanto, causó estado, el día 25 de mayo de 2017 la empresa decidió amonestar por escrito a sus trabajadores por haber incurrido en las faltas injustificadas los días 28 y 29 de marzo de 2017 en ejercicio de la facultad disciplinaria; por ende, no se desprende que haya incurrido en un acto de injerencia antisindical, sino que las ausencias de dichos trabajadores fueron calificadas válidamente como inasistencia injustificada. Sobre el particular, a través de la Resolución de Intendencia N° 043-2015-SUNAFIL/ILM, se ha ratificado la validez de que el empleador sancione a sus trabajadores por incurrir en inasistencia injustificadas cuando estos acatan huelgas improcedentes o ilegales. Lo resuelto no es un



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 013-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

supuesto distinto al presente caso, como menciona la resolución apelada sin señalar ninguna razón.

- iii. La única razón con la que se ampara la resolución apelada es la del artículo 39 del Reglamento de la Ley de Fomento de empleo. Sin embargo, su motivación es contradictoria, toda vez que se indica que no tuvo la necesidad de efectuar el requerimiento colectivo de reincorporación de sus labores a los trabajadores, mediante cartelón ubicado en un lugar visible de la puerta principal del centro de trabajo, pues la huelga por la que se sancionó a sus trabajadores ya había culminado a la fecha de su declaratoria de ilegalidad, por lo que se encontraba en un supuesto de hecho distinto al establecido en la norma, de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y a lo establecido en la Resolución de intendencia N° 043-2015-SUNAFIL/ILM. Por ende, la resolución apelada se ha basado en la interpretación antojadiza de un artículo que resulta inaplicable al caso en concreto. Sunafil considera que la ausencia de los trabajadores es legal, contraviniendo lo señalado por el Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo.
- iv. De igual modo, se descarta que la medida adoptada afecte la libertad sindical de los trabajadores afiliados al SINATREL ya que no se ha demostrado de manera objetiva que el hecho de que la empresa haya sancionado a los trabajadores que no asistieron a laborar injustificadamente es consecuencia directa de alguna afectación concreta a la esfera sindical.
- v. La medida tomada por la empresa para sancionar estas faltas laborales ha sido proporcional y razonable, consistiendo en tan solo una amonestación escrita, con la finalidad de exhortar a los trabajadores a enmendar su proceder en futuras ocasiones, sobre todo porque las inasistencias injustificadas en esos días de paralización conllevaron importantes pérdidas para la empresa.
- vi. En el presente caso, la única razón por la que no se pagó el Bono Copa a los trabajadores afiliados al SINATREL se debió porque no cumplían todos los requisitos establecidos para su entrega, los cuales no han sido analizados por los inspectores y la Sub Intendencia de Resolución. Sin perjuicio de ello, gran parte de los afiliados al SINATREL no percibieron dicho beneficio debido a que no cumplían con el requisito de no tener faltas injustificadas en el primer trimestre del año 2016 y 2017, lo cual es distinto a que dicho beneficio no se haya pagado únicamente por las inasistencias injustificadas derivadas de las huelgas declaradas improcedente e ilegales. Por ende, no es correcto afirmar que el Bono Copa no le fue entregado a los trabajadores de SINATREL sin una justificación válida.



- vii. Los inspectores tomaron su decisión de sancionarle en base a presuntas declaraciones que su representante habría realizado y que no obran en el expediente, por lo que dicha declaración es un hecho no comprobado, pero que resulto siendo esencial para sancionarle. Es falso que se haya afirmado que el Bono Copa no fue pagado por el acatamiento de las huelgas de los años 2016 y 2017, conforme dicen los inspectores y la Autoridad instructora. Pese a ello, la resolución apelada no ha respondido a esta irregularidad que fue denunciada en el escrito de descargo, ya que en ninguno de sus considerandos se ha referido a ello, vulnerando su derecho a la defensa. Por ende, corresponde declarar la nulidad de la resolución apelada.
- viii. Del mismo modo, sobre lo mencionado en el considerando 35 de la resolución apelada, se advierte que se ha invertido ilegalmente la carga de la prueba en su contra. En lugar de que la administración pruebe el supuesto incumplimiento de la empresa, es ésta quien debe probar que no incumplió, lo cual vulnera los principios del debido procedimiento y la presunción de licitud, y pretende sancionarle en lugar de demostrar el incumplimiento de las reglas que rigen la inspección de trabajo.
- ix. En el supuesto negado de que se haya cometido alguna infracción, la resolución apelada también ha vulnerado el principio de concurso de infracciones al sancionarle por una misma conducta: considerar los días de huelga ilegal como días de inasistencia injustificada al multarle por afectar la libertad sindical, no pagar el Bono Copa y no cumplir con la medida de requerimiento. En este caso, solo procede que la autoridad sancione por la infracción más grave, lo cual vicia la nulidad el procedimiento.
- x. Todas las irregularidades antes denunciadas tienen incidencia directa en la motivación de la resolución apelado, esto es: (a) sancionarle por haber amonestado a los trabajadores por la huelga del año 2016 cuando se trataba de un hecho no probado en el procedimiento y sin sustento fáctico;(b) sancionarle sobre la base del artículo 39 del Reglamento de la Ley de Fomento del Empleo, que no resulta aplicable al presente caso;(c) la Sub Intendencia ha determinado que no resulta aplicable el precedente instaurado por la Intendencia de Lima Metropolitana en la Resolución de Intendencia N° 043-2015-SUNAFIL/ILM, sin haber dado un motivo válido para apartarse; (d) determinar que el Bono Copa no se pagó en base a una presunta declaración de su representante que no obra en el expediente y que, al ser un hecho no comprobado, no puede usarse como fundamento de una infracción administrativa; (e) se ignoró y no se pronunció sobre los denunciados en sus descargos respecto a que dicha declaración no se encontraba en el expediente; (f) pretender que cumpla con acreditar su no incumplimiento, lo cual estaba basado en una inversión de la carga de la prueba; (g) motivar indebidamente sus infracciones al indicar que la conducta en la que incurre debe ser sancionada con tres infracciones distintas, vulnerando el principio de concurso de sanciones, (h) se evidencia que en sus anexos 1 y 2, que integra la resolución apelada, hace referencia al pago de Bono Copa 2016, faltando el detalle de los supuestos trabajadores por el que se les estaría imputando las faltas de amonestaciones del año 2017 y el no pago del Bono Copa del mismo año. Es claro que la resolución debe ser declarada nula.
- xi. Asimismo, en el Acta de Infracción, se puede advertir que el Inspector Auxiliar ha realizado actuaciones inspectivas en forma excluyente y



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 013-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

exclusiva, lo cual constituye una extralimitación de su ámbito de competencia funcional establecido en los artículos 4 y 6 de la LGIT. Se realizó visitas el 25 de agosto y 04 de octubre de 2017 sin la presencia de un inspector de trabajo o Supervisor Inspector, lo cual no está permitido por el ordenamiento a la fecha en que se realizaron, pues solo estaba facultado para colaborar o apoyar. La Sub Intendencia pretende validar la actuación del Inspector auxiliar basándose en el numeral 6.6.4.4 de la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII; sin embargo, bajo ninguna interpretación puede considerarse una habilitación a los inspectores auxiliares para realizar actuaciones inspectivas, pues este describe el trámite de la convalidación de actuaciones inspectivas desarrolladas por un inspector auxiliar incompetente, que no es el supuesto. De acuerdo a lo establecido por el artículo 70 y siguientes de la Ley 27444, la competencia funcional se rige por la ley, reservando su reglamentación a las normas administrativas; por ello, no es posible que una interpretación antojadiza de la Directiva se pretenda otorgar mayores competencias al Inspector Auxiliar. Incluso cuando se pretenda aplicar el numeral 6.6.4.4 de la Directiva, es claro que no exime al Inspector de Trabajo de formar parte en todas las actuaciones inspectivas y que se puede prescindir del inspector auxiliar en una o más de ellas. Incluso la propia Dirección General de Inspección del Trabajo ha ratificado dicha posición en la Resolución Directoral General N° 230-2013-MTPE/1/20.4. En tal sentido, el procedimiento inspectivo es nulo, ya que contravino los principios de legalidad, jerarquía y probidad.

- xii. El procedimiento es nulo al haberse realizado una subsanación del Acta de Infracción contraria al principio de legalidad. Esta Subsanación procede únicamente ante las causales taxativas establecidas por el artículo 53 numeral 53.2 del RLGIT. En tal sentido, se emitió un Informe subsanatorio que no se dio conforme a los límites establecidos por la ley, sino que ocurrió en irregularidades: (a) por no notificar a la empresa de la decisión de la Autoridad Instructora de ordenar la subsanación del Acta de infracción, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 53 del RLGIT y (b) por no haberse emitido ante la ausencia o incumplimiento de los requisitos del artículo 54 del RLGIT, en tanto el informe tuvo como finalidad variar las imputaciones de tal forma que se produjo una *Reforma In Peius* de las infracciones identificadas inicialmente en el Acta de infracción. El informe propone infracciones totalmente distintas a las imputadas en el Acta de infracción. La infracción referida a haber amonestado por escrito a los trabajadores afiliados al SINATREL fue modificada en su integridad y es totalmente distinta a la señalada en la medida de requerimiento- Pese a que el Acta de infracción cumplía con todos los requisitos del artículo 54 del RLGIT, se dispuso la subsanación del Acta de Infracción con el único objeto de dar una nueva valoración a los hechos verificados por los inspectores, reformulando la imputación en forma más perjudicial. Por ello, es nulo el procedimiento.



- xiii. No puede ser sancionado en aplicación del principio de predictibilidad o de confianza legítima, en atención a que la Intendencia ha señalado en un procedimiento previo que es válido el uso de la facultad sancionadora de la Administración ante huelgas improcedentes e ilegales de sus trabajadores. Este caso es exactamente igual al ocurrido en la Resolución de Intendencia N° 043-2015-SUNAFIL/ILM en tanto los trabajadores amonestados habían acatado un huelga que había sido declarada improcedente, con posterioridad al acatamiento de la huelga improcedente e ilegal, se reconoció la ilegalidad de la misma, y una vez que la resolución declaratoria de ilegalidad quedó ejecutoriada al agotarse la vía administrativa se procedió a sancionar a sus trabajadores por considerar a los días de ausencia como faltas injustificadas. Es posible notar que no existe una Resolución de Intendencia publicada en un repositorio web que disponga lo contrario a lo resuelto por aquella. Aún si se considera que la Sub Intendencia decidió apartarse del precedente sentado por la Administración, ello no está justificado. Se sancionó al personal en base a la solución normativa brindada por la Resolución de Intendencia N° 043-2015-SUNAFIL/ILM, por lo que aun cuando se estime que la solución es la contraria a la inicialmente establecida se trata de un error inducido por la propia Administración porque la Resolución de Intendencia fue una disposición administrativa ilegal y confusa; por lo que corresponde declarar su nulidad.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 519-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 25 de marzo de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró fundado en parte el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, revocando en parte la resolución de Sub Intendencia N° 076-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 18 de enero de 2019, confirmándola en lo demás que contiene. Asimismo, adecuó la sanción impuesta a CORPORACION LINDLEY S.A a la suma de S/ 282,487.50, por los siguientes fundamentos:

- i. No existe contradicción en la motivación cuando se ha señalado que la inspeccionada no tuvo la necesidad de efectuar el requerimiento colectivo de reincorporación de sus labores a los trabajadores, mediante cartelón, pues la huelga por la que se sancionó a sus trabajadores ya había culminado a la fecha de su declaratoria de ilegalidad. En ese entendido, la inspeccionada aplicó sanciones cuando las ausencias ocurrieron en forma anterior a la declaración de ilegalidad de huelga del 28 y 29 de marzo de 2017 realizada por medio de resolución administrativa firme.
- ii. Lo resuelto por la autoridad de primera instancia no contraviene lo señalado por la autoridad administrativa de trabajo en las huelgas llevadas a cabo en los años 2016 y 2017, pues su pronunciamiento solo aborda la ilegalidad de la huelga efectuada, pero no trata de si las ausencias incurridas por los trabajadores con motivo de la medida de fuerza son justificadas o injustificadas. Además, ello no se encuentra dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- iii. Solo es posible sancionar las ausencias injustificadas que ocurran luego de la resolución que resuelve la declaración de ilegalidad y que se encuentre firme, no así antes de ello. Por ende, la inspeccionada estaba vedada de aplicar sanciones disciplinarias, cualesquiera que sean estas, por aquellos días anteriores a la ilegalidad declarada mediante resolución firme.

² Notificada a la inspeccionada el 29 de marzo de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 013-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- iv. Ha quedado determinado que la inasistencia al centro de trabajo ocurrió en un contexto en que los trabajadores ejercieron el derecho a la huelga, por lo que no configura un incumplimiento de obligaciones de trabajo por parte de los afiliados al SINATREL, sino una suspensión colectiva de trabajo que se legitima por el ejercicio de sus derechos fundamentales a la libertad sindical y a la huelga; en ese sentido, el no haber pagado el Bono Copa a los trabajadores sindicalizados atenta contra lo acordado en el convenio colectivo 2015-2017.
 - v. Se aprecia que el hecho de haber calificado indebidamente a los días 22 y 23 de marzo de 2016 y 28 y 29 de marzo de 2017 como inasistencia injustificada no solo generó que se afecte la libertad sindical de SINATREL, al no reconocer el ejercicio legítimo del derecho de huelga en estos días, sino que ello también conllevó a que, posteriormente, la inspeccionada no otorgue el Bono Copa a los afiliados al SINATREL a consecuencia de que consideró erradamente que estos días calificaban como inasistencia injustificada, por lo que esta situación genera la aplicación del concurso de infracciones, debiendo por ello revocarse la multa impuesta por la infracción de menor gravedad, sin perjuicio de que la inspeccionada cumpla con subsanar este incumplimiento en tanto no desaparece su responsabilidad.
 - vi. Conforme al numeral 6.6.4.4 de la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII, no es necesario la participación de todos los miembros del equipo de inspectores en todas las diligencias inspectivas de investigación; sin embargo, antes de emitirse la medida Inspectiva de requerimiento deben haber participado en, por lo menos, una actuación Inspectiva de investigación, advirtiéndose que se ha dado cumplimiento a lo señalado en la Directiva; en consecuencia, no existe vicio de nulidad que recaiga en la competencia funcional del inspector auxiliar, careciendo de sustento legal lo señalado por la inspeccionada en este punto.
 - vii. Los argumentos esbozados en la apelación no desvirtúan la responsabilidad en las infracciones en la que ha incurrido la inspeccionada, las cuales ha sido debidamente determinadas por la autoridad de primera instancia, salvo en la sanción conforme a lo desarrollado en los considerandos 3.31 a 3.34 de la presente resolución.
- 1.6** Mediante escrito de fecha 20 de abril de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 519-2021-SUNAFIL/ILM.
- 1.7** La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum-



0615-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 27 de abril de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 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, de conformidad con 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**), 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

³ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Artículo 1. Creación y finalidad

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

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

(...)"

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

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

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

⁷ "Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral
Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 013-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE CORPORACIÓN LINDLEY S.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que CORPORACIÓN LINDLEY S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 519-



2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se impuso la sanción a la inspeccionada por la suma S/ 282,487.50 por la comisión de las infracciones, entre otras, tipificadas como MUY GRAVES, previstas en los artículos 25.10 y 46.7 el RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 29 de marzo de 2021, fecha en que fue notificada la citada resolución⁸.

- 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 CORPORACIÓN LINDLEY S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1 Mediante escrito de fecha 20 de abril de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 519-2021-SUNAFIL/ILM, señalando que ha existido una aplicación errónea de las normas de protección de la Libertad Sindical, inaplicación del artículo 9 de la LPCL, inaplicación de las normas referente al debido procedimiento en el procedimiento inspectivo, así como tampoco se ha fundamentado el nexo causal entre la imposición de la sanción y la afectación a la libertad sindical, argumentando al respecto:

- Aplicación errónea de las normas de protección de la Libertad Sindical

Las huelgas llevadas a cabo el 2016 y el 2017, fueron declaradas improcedentes y aun así fueron llevadas a cabo, razón por la cual fueron declaradas ILEGALES. En ambas ocasiones, la organización sindical no acreditó el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 63 de la LRCT,

La organización sindical inició temerariamente no uno, sino dos procedimientos de declaración de huelga sin cumplir abiertamente con los requisitos establecidos en la LRCT y su Reglamento, es decir, el Sindicato sabía desde un inicio que no se encontraba dentro del ámbito de protección del derecho a la huelga y aun así paralizó sus labores. Es decir, realizó una paralización irregular que bajo ningún supuesto podía ser declarada como una huelga procedente, toda vez que se habían incurrido en omisiones insubsanables desde su inicio.

El Sindicato no cumplió con acreditar que la Empresa se haya negado a cumplir una resolución judicial consentida o ejecutoriada relativa al incumplimiento de disposiciones legales o convencionales de trabajo, requisito que no podía ser subsanado durante la tramitación de la declaración de la huelga, en tanto no existía ningún proceso judicial sobre las materias de reclamo que sustentaban la medida de fuerza. Es decir, las paralizaciones efectuadas o supuestas “huelgas” desde su origen fueron irregulares y no había ninguna posibilidad de adecuarla a la Ley, porque simplemente nuestro sistema legal no permite ejercer la huelga contra un acto que ni ocurre en el marco de una negociación colectiva ni constituye el incumplimiento de una resolución judicial consentida o firme, que resuelve un conflicto derivado del incumplimiento de una norma convencional.

⁸ Iniciándose el plazo el 30 de marzo de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 013-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

La organización sindical deliberadamente decidió promover paralizaciones a sabiendas que no se cumplían los requisitos para el ejercicio regular del derecho a la huelga.

La Intendencia omite que los trabajadores actuaron irregularmente. Las paralizaciones del 2016 y del 2017 nunca iban a ser aprobadas porque nunca fueron un supuesto legítimo de huelga. Es decir, no estábamos ante huelgas legítimas cuya ilegalidad se declaró ilegal por algún hecho posterior. Por el contrario, estábamos ante dos paralizaciones que nunca estuvieron amparadas por el ordenamiento, que simplemente siguieron el procedimiento de huelga para generar confusión pero que no cumplieron el primer y principal requisito: tener un incumplimiento del empleador declarado por el Poder Judicial, es decir omitieron un requisito que era insubsanable.

Es evidente que la Intendencia interpreta erróneamente el artículo 28 de la Constitución y del artículo 63 de la LRCT, en tanto amplía el velo protector del derecho a la huelga, a supuestos ilegales, que nacieron viciados y nunca iban a ser validados por la Administración de Trabajo.

La Corte Suprema deja en claro que es posible sancionar a los trabajadores que acaten una medida de fuerza como la huelga, a pesar de que esta sea declarada previamente improcedente. Ello es posible solamente debido a que se evidencia una actitud temeraria de la organización sindical que actúa en contra del ordenamiento vigente y que bajo ningún criterio podría ser amparado con la protección a la libertad sindical.

- **Inaplicación del artículo 9 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral**

No es cierto que las inasistencias de los trabajadores se encontraran amparadas en la protección del ejercicio del derecho de huelga, en tanto ambas paralizaciones fueron adoptadas contraviniendo directamente los requisitos establecidos por ley, y bajo ningún escenario, cabía la posibilidad que fueran declaradas procedentes, y mucho menos legales.

No existe duda alguna de que los trabajadores incurren en una conducta grave cuando paralizan labores por una huelga declarada improcedente, y por tanto la Empresa tenía expedito su derecho, en el caso concreto, para imponer las sanciones que considerase conveniente, en tanto estábamos frente a paralizaciones completamente irregulares.



Al inaplicar los alcances de la potestad disciplinaria del empleador, contenida en el artículo 9 de la LCPL, la Intendencia intenta menoscabar los derechos como empleador de Lindley, en tanto convalida el ejercicio irregular e ilegal del derecho de huelga, lo que evidentemente, además de lo mencionado, supone un vicio de motivación. Sostener lo contrario significaría vaciar el contenido de la potestad disciplinaria del empleador en tanto se le obligaría a soportar actos ilegales, sin posibilidad a cuestionarlos de ninguna manera, más aún si en el caso concreto la paralización llevada a cabo por la organización sindical no tenía ninguna posibilidad de ser declarada procedente y legal, en tanto incurrió en defectos insubsanables desde su inicio.

Respecto al análisis de la sanción en sí misma, cabe recordar que esta no se encuentra dentro del ámbito de competencia de la Sunafil, sino que por el contrario dicha facultad, en aplicación al principio de legalidad, solo le correspondería al Poder Judicial.

- Inaplicación de las normas referentes al debido procedimiento en el procedimiento inspectivo

La resolución de intendencia excede las competencias otorgadas a SUNAFIL al analizar las sanciones impuestas a los trabajadores, las cuales solo pueden ser calificadas en sede judicial.

Esta inaplicación vulnera el principio de predictibilidad y rompe la uniformidad de la jurisprudencia administrativa del Sistema de Inspección del Trabajo, porque en este caso SUNAFIL está desconociendo lo que resolvió en otros casos, tal como se aprecia en los extractos antes presentados. Es decir, quebrantó- sin justificación- la expectativa legítima que generaron esos pronunciamientos.

No se ha fundamentado cuál ha sido el nexo causal entre la imposición de las sanciones y la afectación a la libertad sindical.

Observamos que en el considerando 3.4 de la Resolución se establece que la vulneración a la libertad sindical se habría producido por haber calificado como inasistencias injustificadas la ausencia de los trabajadores a sus labores, y además por haber sancionado dichas inasistencias en el año 2017. Sin embargo, más adelante, en el considerando 3.18 señala que la acción proscrita (que supuestamente podría vulnerar el derecho a la libertad sindical), sería la aplicación de las sanciones disciplinarias, criterio que repite en el considerando 3.19. Finalmente, en el considerando 3.20 pareciera que hace especial énfasis en la calificación de la inasistencia y no en la sanción impuesta.

La Intendencia no ha señalado el nexo causal entre la calificación de las ausencias de los trabajadores como faltas injustificadas, o incluso lo que es peor, por las amonestaciones escritas y la supuesta vulneración al derecho de huelga.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 013-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

La resolución no ha motivado por qué considera que existió una infracción a la labor Inspectiva

La Resolución no sustenta en qué medida el incumplimiento de la Medida Inspectiva de Requerimiento es una infracción a labor inspectiva, a pesar de que este extremo fue cuestionado en el escrito de apelación presentado, toda vez que se consideró que este supuesto se encontraba dentro del Concurso de Infracciones, y, por tanto, correspondía, en todo caso, solo acoger la más grave. De esta manera, la Intendencia ha omitido pronunciarse completamente respecto a este punto y por tanto ha incurrido en un error de motivación inexistente, al confirmar una infracción sin indicar el porqué.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la aplicación errónea de las normas de protección de la Libertad Sindical

6.1. La impugnante señala que la organización sindical ha realizado una paralización irregular, que bajo ningún supuesto podía ser declarado como una huelga procedente, pues no acreditó el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 63 del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-2003-TR (en adelante TUO de la LRCT), el cual establece:

Artículo 63.- En caso de incumplimiento de disposiciones legales o convencionales de trabajo, los trabajadores podrán declarar la huelga cuando el empleador se negare a cumplir la resolución judicial consentida o ejecutoriada.

6.2. En ese entendido, la impugnante señala que existe una errónea aplicación de dicha norma, sin embargo, como se evidencia en autos, no es materia de cuestionamiento la legalidad o no de las huelgas ejercidas por la organización sindical, pues la declaración de la misma corresponde ser analizado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, tal cual lo ha efectuado en las Resolución Directoral General N° 49-2016-MTPE/2/14 y Resolución Directoral General N° 42-2017-MTPE/2/14 respectivamente.

6.3. Asimismo, la impugnante señala que siendo que las huelgas realizadas nacieron viciadas, resulta posible sancionar a los trabajadores que hayan acatado las mismas, pese a que hayan sido declaradas previamente improcedentes.

- 6.4.** Sobre el particular, debe considerarse que la libertad sindical es reconocida como un derecho laboral fundamental, la cual puede ser entendida como el *“derecho de los trabajadores a fundar sindicatos y afiliarse a los de su elección, así como el derecho de los sindicatos ya constituidos al ejercicio libre de las funciones constitucionalmente atribuidas en defensa de los intereses de los trabajadores”*⁹.
- 6.5.** El derecho a la libertad sindical se encuentra reconocido en el inciso 1) del artículo 28 de la Constitución Política del Perú. Este derecho tiene un doble contenido: un aspecto orgánico, que consiste en la facultad de toda persona de constituir organizaciones con el propósito de defender sus intereses gremiales, y un aspecto funcional que consiste en la facultad de afiliarse o no a este tipo de organizaciones. A su vez, implica la protección del trabajador afiliado frente a actos que perjudiquen sus derechos y tengan como motivación real su condición de afiliado o no afiliado de un sindicato u organización análoga; es decir, la protección por pertenecer o participar de actividades sindicales.
- 6.6.** En ese entendido, “el contenido esencial de este derecho no puede agotarse en los aspectos orgánico y funcional, sino que a este núcleo mínimo e indisponible deben añadirse todos aquellos derechos de actividad o medios de acción que resulten necesarios, dentro del respeto a la Constitución y la ley, para que la organización sindical cumpla los objetivos que a su propia naturaleza corresponde, esto es, el desarrollo, la protección y la defensa de los derechos e intereses, así como el mejoramiento social, económico y moral de sus miembros. Por consiguiente, cualquier acto que se oriente a impedir o restringir de manera arbitraria e injustificada la posibilidad de acción o la capacidad de obrar de un sindicato resultará atentatorio del derecho de libertad sindical”¹⁰.
- 6.7.** Por su parte, el derecho de huelga se encuentra consagrado en el inciso 3) del artículo 28° de la Constitución Política del Perú, que establece “El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático: (...) 3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones”.
- 6.8.** Asimismo, el TUO de la LRCT, en su artículo 72 establece que la “huelga es la suspensión colectiva del trabajo acordada mayoritariamente y realizada en forma voluntaria y pacífica por los trabajadores, con abandono del centro de trabajo. Su ejercicio se regula por el presente Texto Único Ordenado y demás normas complementarias y conexas”.
- 6.9.** En ese entendido, a los trabajadores les asiste el derecho de huelga, la misma que debe cumplir con los requisitos establecidos en dicha norma y su reglamento. Siendo materia de cuestionamiento, si los días en los que se efectivizan dicha medida, pese a haber sido declarado en primera instancia improcedente, son considerados como justificados o injustificados.

⁹ Palomeque, M. Carlos, “Derecho sindical español”, Ed. Técnos, Madrid, 1986. pág. 73.

¹⁰ Séptimo considerando de la Sentencia recaída en el Expediente N°02211-2009-PA/TC.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 013-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.10. Así, el artículo 39° del Decreto Supremo N° 001- 96-TR, que aprueba el Reglamento de Ley de Fomento al Empleo (en adelante RLFE), establece lo siguiente:

“Artículo 39°: **Los días de inasistencia injustificada en caso de huelga ilegal**, se computan desde el día siguiente al requerimiento colectivo efectuado por el empleador a los trabajadores mediante cartelón colocado en lugar visible de la puerta principal del centro de trabajo bajo constancia notarial o a falta de notario, bajo constancia policial, **siempre y cuando la resolución que declare ilegal la huelga haya quedado consentida o ejecutoriada**.

La resolución dictada en segunda y última instancia causa estado, desde el día siguiente a su notificación.

De no interponerse Recurso de Apelación de la resolución de primera instancia, en el término del tercer día contado a partir del día siguiente de su notificación, aquélla queda consentida”. (el énfasis es nuestro)

6.11. En similar sentido, el artículo 73° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N°011-92-TR (en adelante RLRCT), establece:

“Artículo 73.- Declarada la ilegalidad de la huelga mediante resolución consentida o ejecutoriada, los trabajadores deberán reincorporarse al día siguiente al del requerimiento colectivo efectuado por el empleador a los trabajadores, mediante cartelón colocado en lugar visible de la puerta principal del centro de trabajo, bajo constancia notarial, o de Juez de Paz y a falta de éstos, bajo constancia policial. La resolución queda consentida a partir del vencimiento del plazo de apelación de la resolución de primera instancia, sin que esta se haya producido. La resolución dictada en segunda y última instancia causa ejecutoria desde el día siguiente a la fecha de su notificación”.

6.12. Así, para efectos que se considere ausencia injustificada cuando la huelga haya sido declarada ilegal, primero debe ser declarada consentida o ejecutoriada la resolución de su propósito, y luego, el empleador debe requerir a los trabajadores que vuelvan a laborar.

6.13. En tal sentido, “cuando la huelga sea declarada ilegal con fecha posterior a los días en que se produjo la suspensión colectiva de labores, dichos días no serán considerados como inasistencia injustificada, sino que debe entenderse su justificación en el derecho de huelga, por lo que ningún trabajador puede ser sancionado por dicho periodo”.¹¹

6.14. En similar sentido, el Tribunal Constitucional en el expediente recaído N° 02865-2010-PA/TC, en el voto dirimente del magistrado Vergara Gotelli, señaló:

“Tenemos entonces que los días de inasistencia injustificados-en caso de declararse la ilegalidad de la huelga- se computan desde el día siguiente de realizado el requerimiento colectivo por el empleador, cuando se tenga conocimiento que la declaratoria de ilegalidad de la huelga haya sido confirmada”.

¹¹ Casación Laboral N°15537-2015, Lima



- 6.15.** Como se verifica de los medios de prueba obrantes en el expediente, mediante Resolución Directoral General N° 49-2016-MTPE/2/14 de fecha 31 de marzo de 2016 se declaró ilegal la huelga solicitada por SINATREL, la misma que fue llevada a cabo los días 22 y 23 de marzo de 2016. Asimismo, mediante Resolución Directoral General N° 42-2017-MTPE/2/14 de fecha 03 de abril de 2017 se declaró ilegal la huelga solicitada por SINATREL, la misma que fue llevada a cabo los días 28 y 29 de marzo de 2017.
- 6.16.** Así, como se evidencia de lo antes señalado, si bien los trabajadores no concurrieron a laborar los días indicados, debe resaltarse que tal inasistencia y/o ausentismo, se produjo en el marco de una huelga convocada por el sindicato.
- 6.17.** En relación a ello, y de acuerdo a las normas antes citadas, descritas en los considerandos precedentes, si bien de acuerdo al artículo 73° del TUO de la LRCT se ha señalado que es requisito que el Sindicato comunique a la Autoridad Administrativa su decisión de ejercer su derecho de huelga, requisito que SINATREL ha cumplido, y que dicha comunicación ha sido declarada improcedente mediante las resoluciones antes referidas, no obstante, es de señalar que dicho pronunciamiento por la Autoridad Administrativa no es definitivo, toda vez que no va a originar consecuencias a los trabajadores afiliados al sindicato, en tanto que esta parte puede ejercer su derecho de impugnación, como ha sido el caso, y solo cuando la autoridad declare ilegal la huelga y dicha decisión quede consentida, es que dicha medida se convertirá en irregular e ilegítima, y solo en dicho supuesto la inasistencia de los trabajadores a su centro de trabajo se convertirá en una inasistencia injustificada.
- 6.18.** Siendo ello así, en el presente caso no se ha cumplido con los dos supuestos requeridos en el artículo 39° del Decreto Supremo N° 001-96-TR, en razón a que, respecto al primer supuesto, la declaración de ilegalidad de la huelga fue declarada con fecha posterior a los días en los que se hizo efectivas las huelgas convocadas y, respecto al segundo supuesto, no se advierte que la demandada, una vez consentida las resoluciones que declaran la ilegalidad de la huelga haya procedido con el requerimiento a los trabajadores para su reincorporación al centro de trabajo mediante la colocación de cartelones, dado que los trabajadores se reincorporaron antes de la emisión de dichas resoluciones directorales. Por lo que, no se puede considerar los días 22 y 23 de marzo de 2016 y, 28 y 29 de marzo de 2017 como inasistencia injustificada.
- 6.19.** Por las consideraciones antedichas, no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

Sobre la inaplicación del artículo 9 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral

- 6.20.** El artículo 9° del Decreto Supremo N° 003-97-TR ha establecido el poder sancionador del empleador, señalándose que este tiene facultades para normar reglamentariamente las labores, dictar las órdenes necesarias para la ejecución de las mismas, y sancionar disciplinariamente, dentro de los límites de la



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 013-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

razonabilidad, cualquier infracción o incumplimiento de las obligaciones a cargo del trabajador, entre otros.

- 6.21.** Al respecto, Américo Plá refiere “debe existir una razonable proporcionalidad entre las sanciones aplicadas y la conducta del trabajador, tanto en lo que se refiere a la entidad de la falta como a su reiteración, como a los restantes antecedentes del trabajador sancionado¹²”. De lo que se desprende, que el empleador si bien tiene potestad sancionadora, esta potestad no es absoluta, sino que se encuentra sujeta a límites derivados de la propia naturaleza de la relación laboral, pues dicha potestad debe encontrarse dentro de los límites de la razonabilidad y proporcionalidad entre la sanción impuesta y el hecho sancionado.
- 6.22.** Sobre el particular, como se evidencia de los actuados, las acciones adoptadas por la impugnante resulta lesiva al ejercicio de la libertad sindical, por tanto, la decisión adoptada lesiona abiertamente el derecho al trabajo que tienen los trabajadores afiliados a SINATREL, toda vez que los días 22 y 23 de marzo de 2016 y, 28 y 29 de marzo de 2017 se encuentran justificadas por la huelga acatada por dicho sindicato, los cuales no pueden considerarse como faltas injustificadas.
- 6.23.** En esa misma línea, el Informe N° 230-2015-MTPE/4/8 señala que “**los días en los que se lleve a cabo una huelga que haya sido declarada improcedente**, sea cual sea el estado de dicha declaratoria, así como los días de efectivización de una huelga que haya sido declarada ilegal en un pronunciamiento que no sea definitivo porque esté pendiente la interposición de un recurso o la resolución del mismo, no pueden ser sujeto de sanción alguna por parte del empleador. **Por lo que, dichos días no pueden ser considerados como inasistencia injustificada**”. (el énfasis es nuestro)
- 6.24.** Asimismo, el Informe N° 150-2018-MTPE/2/14.1, señala:

“Como se aprecia del art. 73 del RLRCT, **la obligación de retorno al centro de labores se origina a raíz de un pronunciamiento firme en sede administrativa sobre la ilegalidad de la huelga y el correspondiente llamado del empleador a retomar las labores**; en este contexto, que la comunicación de huelga tenga o no una calificación previa de improcedencia no resulta relevante para efectos de determinar la obligación de retorno de los trabajadores. Originada la obligación de retorno de los trabajadores, puede configurarse en adelante las inasistencias injustificadas, conforme se desprende del artículo 39 del RLFE.

¹² Plá Rodríguez, A. Los Principios del Derecho del Trabajo. 2da Edición. Buenos Aires. 1991. Pág. 298.



De una lectura sistemática del artículo 73 del RLRCT y 39 del RLFE conducen a entender que las sanciones por inasistencia injustificada en contexto de huelga solo pueden basarse en las ausencias posteriores a la declaratoria firme de ilegalidad de la huelga y el llamado de retorno del empleador.

En tal sentido, una suspensión disciplinaria del trabajador por ausentarse los días que corresponden a una huelga improcedente aún no declarada ilegal de manera firme excede la potestad sancionadora del empleador.

Por tanto, la suspensión disciplinaria por supuesto abandono de trabajo, sustentada en ausencia que corresponden a una huelga que no ha sido declarada ilegal de manera firme, excede la potestad sancionadora del empleador". (el énfasis es nuestro)

- 6.25.** Es oportuno señalar que, la Constitución y la ley establecen que toda organización sindical tiene derecho a cumplir los objetivos inherentes a su propia naturaleza, esto es, el desarrollo, protección y defensa de los derechos e intereses, así como el mejoramiento social, económico y moral de sus miembros. Por consiguiente, cualquier acto que se oriente a impedir o restringir de manera arbitraria e injustificada la posibilidad de acción o la capacidad de obrar de un sindicato, resulta vulneratorio del derecho de libertad sindical.
- 6.26.** Wilfredo Sanguinetti señala que "(...) cabe precisar que las conductas antisindicales son de tal amplitud que pueden abarcar cualquier tipo de comportamiento capaz de lesionar el derecho a la libertad sindical, independientemente de la forma que se adopten, y al margen de toda tipificación"¹³, tal como se advierte en el presente caso, independiente de que se haya declarado improcedente o materializado la huelga, hecho que se encuentra al margen de los actos que atentan las libertades sindicales efectuada por la inspeccionada.
- 6.27.** Cabe señalar, que partir de una interpretación en contrario, esto es, de que se permita sancionar disciplinariamente a los trabajadores, que como en este caso acataron una huelga que fue comunicada al empleador y luego a la Autoridad Administrativa de Trabajo oportunamente, pero que fue declarada improcedente, puede generar actos adversos al desalentar a los trabajadores a que ejerzan el derecho de huelga reconocido Constitucionalmente.
- 6.28.** Respecto a lo señalado por la impugnante, sobre el ámbito de competencia para analizar las sanciones impuestas, debemos tener en consideración lo precisado en los fundamentos anteriores, así como en el contenido de las resoluciones y actuados emitidos en el presente procedimiento, que determinan que la infracción es en materia de Libertad Sindical, no siendo materia de análisis el extremo señalado por la impugnante.
- 6.29.** Por las consideraciones antedichas, no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

Sobre la inaplicación de las normas referentes al debido procedimiento en el procedimiento inspectivo

- 6.30.** La impugnante señala que se ha vulnerado el principio de predictibilidad y se ha roto la uniformidad de la jurisprudencia administrativa del Sistema de Inspección de Trabajo.

¹³ Sanguinetti Raymond, Wilfredo; Lesión de la Libertad Sindical y Comportamientos Antisindicales. Estudio de Estructura y el Contenido del Juicio de Antisindicalidad, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993, pp. 70-71.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 013-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.31. Sobre el particular, artículo IV, numeral 1.15 del Título Preliminar del T.U.O. de la Ley 27444, Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, señala:

“1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima. - La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.”

6.32. Así, la predictibilidad “constituye una garantía por la que se da valor jurídico a la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cual ha de ser la futura actuación del poder en aplicación del Derecho. Obviamente no se trata de dar valor a meras expectativas subjetivas, sino aquellas que surgen a partir de signos externos o bases objetivas suficientemente concluyentes dadas dentro de la ley por la autoridad, para que los administrados se orienten hacia determinada posición, tales como antecedentes, absoluciones de consultas, publicación de normas, difusión de requisitos, procedimientos, trámites, autoridades, etc.”¹⁴

6.33. En tal sentido, como se evidencia de la resolución impugnada y de las demás actuaciones realizadas en el presente procedimiento, el fundamento de la decisión se encuentra contenida en las normas citadas como sustento, constituyendo la misma una base objetiva para la toma de decisión en cada instancia. Asimismo, se evidencia que en la resolución impugnada se ha motivado de manera adecuada lo referente al principio de predictibilidad, encontrándonos acorde a los fundamentos vertidos, no existiendo vulneración a dicho principio.

6.34. Respecto al nexo causal invocada por la impugnante, referente a la calificación de las ausencias de los trabajadores como faltas injustificadas y la supuesta vulneración al derecho de huelga, como se evidencia de la resolución impugnada en los fundamentos 3.1 al 3.20, se ha cumplido con motivar dicho principio de causalidad, por lo que concordamos con la motivación vertida en dicha resolución, aunado a los fundamentos contemplados en la presente.

6.35. Asimismo, respecto al concurso de infracciones¹⁵ invocado por la impugnante, referente a la infracción a la libertad sindical y el incumplimiento de la medida

¹⁴ MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo I, Lima: Gaceta Jurídica, 2018, p. 126

¹⁵ Artículo 248° del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General: La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...) 6. Concurso de Infracciones. - Cuando

inspectiva, debemos señalar que el artículo 48-A del RLGIT, establece “que cuando una misma acción u omisión del empleador constituya más de una infracción prevista por dicho reglamento, se aplica la sanción establecida para la infracción de mayor gravedad”.

6.36. Ahora bien, cabe indicar que las conductas que han configurado las infracciones imputadas a la inspeccionada son diferentes, pues la primera se refiere a la afectación de la libertad sindical (incumplimiento de las obligaciones sociolaborales). Mientras que la segunda se refiere a no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 04 de octubre de 2017, que se adopta para garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales.

6.37. Por las consideraciones antedichas, no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

Sobre la solicitud de informe oral

6.38. Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; **a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda**; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten¹⁶. *(el énfasis es nuestro)*

6.39. Al respecto, el Tribunal Constitucional Peruano en la sentencia recaída en el expediente N° 01147-2012-PA/TC, en sus fundamentos décimo sexto y décimo octavo señala que:

“Décimo Sexto.- De igual manera este Tribunal en constante jurisprudencia ha precisado que el derecho a no quedar en estado de indefensión se conculca cuando a los titulares de los derechos e intereses legítimos se les impide ejercer los medios legales suficientes para su defensa; pero no cualquier imposibilidad de ejercer estos medios produce un estado de indefensión que atenta contra el contenido constitucionalmente protegido del derecho, sino que es constitucionalmente relevante cuando se genera una indebida y arbitraria actuación del órgano que investiga o juzga al individuo. Este hecho se produce cuando al justiciable se le impide, de modo injustificado argumentar a favor de sus derechos e intereses legítimos (Exp. N.º 0582-2006-PA/TC; Exp. N.º 5175-2007-HC/TC, entre otros)”.

(...)

“Décimo Octavo.- Sobre el particular es importante precisar que el recurrente cuestiona el hecho de que se le haya privado o impedido ejercer su derecho de defensa por medio del informe oral; sin embargo, ello no constituye una vulneración de este derecho constitucional toda vez que no significó un impedimento para el ejercicio del derecho de defensa del recurrente, ya que este Colegiado en reiterada jurisprudencia se ha pronunciado a este respecto manifestando que en los supuestos en que el trámite de los recursos sea eminentemente escrito, no resulta vulneratorios del derecho de defensa la imposibilidad del informe oral; dado que el accionante ha podido presentar sus alegatos

una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.

¹⁶ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS “Artículo IV.-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: (...) 1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 013-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

por escrito a fin de sustentar su impugnación. En consecuencia, no se ha producido vulneración alguna del derecho constitucional de defensa del recurrente."

6.40. En similar sentido, el Tribunal Constitucional en la resolución recaída en el Expediente N° 00789-2018-PHC/TC, en el literal d) del fundamento 9 señala que:

"...no resulta vulneratorio del derecho de defensa, la imposibilidad de realizar el informe oral, siempre que el interesado haya tenido la oportunidad de ejercer el derecho de defensa por escrito a través de un informe..."

6.41. Ahora bien, los informes orales se sujetan a las particularidades de cada expediente, esto es, "cuando corresponda", sin que implique una denegatoria arbitraria, sino que se analice cuáles son los posibles efectos de la aplicación de la oralidad en el mismo, esto es si pueden agilizar el procedimiento o facilitar el entendimiento del caso debido a su complejidad, entre otras razones.

6.42. Así tenemos que, el Tribunal puede prescindir del informe oral, sin que ello constituya vulneración de derechos de los administrados, debido a que éstos han podido presentar sus argumentos por escrito, así como todo documento u otro instrumento de prueba, que les haya permitido fundamentar sus actos y/o pronunciamientos.

6.43. En ese entendido, este colegiado considera que cuenta con elementos de juicio suficientes para poder resolver el presente recurso, por lo que no considera pertinente llevar a cabo el informe oral solicitado por la impugnante.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981 – Ley que crea la Sunafil, el artículo 41 de la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, los artículos 15 y 17 del Decreto Supremo N° 007-2013-TR – Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Decreto Supremo N° 004-2017-TR – Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto por CORPORACIÓN LINDLEY S.A. en contra de la Resolución de Intendencia N° 519-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 25 de marzo de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 501-2018-SUNAFIL/ILM.



SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 519-2021-SUNAFIL/ILM, en todos sus extremos, por las razones expuestas en los fundamentos 6.1 a 6.37 de la presente resolución.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a CORPORACIÓN LINDLEY S.A. y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana.

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

Regístrese y comuníquese

Documento firmado digitalmente
Luis Erwin Mendoza Legoas
Presidente
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Desirée Bianca Orsini Wisotzki
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Luz Imelda Pacheco Zerga
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral