Firmado digitalmente por :
PAREDES MORALES Luis Gabriel FAU
20555195444 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18.10.2021 11:43:33-0500

Firmado digitalmente por :
MENDOZA LEGOAS Luis Erwin FAU
20555195444 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13.10.2021 10:24:38-0500

Firmado digitalmente por :
PACHECO ZERGA Luz Imelda FAU 20555195444 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13.10.2021 20:05:31-0500

Resolución N° 394-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	**:**	**162-2019-SUNAFIL/IRE-LIB**
PROCEDENCIA	**:**	**INTENDENCIA REGIONAL DE LA LIBERTAD**
IMPUGNANTE	**:**	**CORPORACIÓN LINDLEY S.A.**
ACTO IMPUGNADO	**:**	**RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-LIB**
MATERIA	**:**	**- LABOR INSPECTIVA** **- RELACIONES LABORALES**

Sumilla: *Se declara FUNDADO EN PARTE el recurso de revisión interpuesto por CORPORACIÓN LINDLEY S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 9 de julio de 2021, emitida por la Intendencia Regional de la Libertad.*

Lima, 12 de octubre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por CORPORACIÓN LINDLEY S.A. (en adelante, la **impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 09 de julio 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° 368-2019-SUNAFIL/IRE-LIB, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral[1], las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 128-2019-SUNAFIL/IRE-LIB (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de (01) infracción grave en materia de relaciones laborales, tres (03) infracciones muy graves en materia de relaciones laborales y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.

[1] Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Discriminación en el trabajo (sub materia: otras discriminaciones) y Remuneraciones (sub materia: pago de bonificaciones).

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 332-2019-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI-IC de fecha 09 de agosto de 2019, notificado a la impugnante junto con el Acta de Infracción el 14 de agosto de 2019, se dio inicio a la etapa instructiva, otorgándose un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2) del artículo 52 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, el RLGIT).

1.3 De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 046-2020/SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI-IF (en adelante, el Informe Final), a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución. La Sub Intendencia de Resolución mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 117-2020-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 22 de julio de 2020, notificada el 27 de julio de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/ 204,141.00 por haber incurrido, entre otras, en:

- Una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales por realizar actos que afectan la libertad sindical, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT.
- Una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales por discriminación por razón sindical, tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT.
- Una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales por incurrir en actos de discriminación, tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT.
- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva por el incumplimiento a la medida de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

1.4 Con fecha 17 de agosto de 2020, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de La Libertad el recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 117-2020-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, argumentando lo siguiente:

i) La resolución recurrida es nula porque afectó el principio del debido procedimiento.
ii) Se vulnera abiertamente el derecho de defensa, pues no se le brindó la oportunidad a defenderse por la imputación respecto al pago íntegro y oportuno de bonificaciones al no cumplir con el pago de la gratificación extraordinaria compensable, ya que dicha infracción no fue indicada en el Acta de Infracción ni en el Informe Final de Instrucción.
iii) En la resolución apelada se repiten los argumentos que sustentan el Acta de Infracción y el Informe final de Instrucción, sin tomar en cuenta los argumentos presentados en los descargos.
iv) Se afecta la debida motivación, pues limita sus conclusiones a afirmaciones genéricas, sin desvirtuar argumentos ni observar los documentos presentados. Asimismo, las premisas expuestas no se condicen con la conclusión.
v) No se ha acreditado el supuesto perjuicio o afectación a la libertad sindical que habría generado que la empresa otorgue la gratificación extraordinaria compensable.
vi) Se vulneran los principios de concurso de infracciones y non bis in ídem, debido a que se pretenden aplicar distintas sanciones por el mismo hecho: otorgar una gratificación extraordinaria a trabajadores no sindicalizados.

LPDERECHO.PE

vii) Es justificable otorgar ciertos beneficios a los trabajadores sindicalizados y otros a los no sindicalizados. Esto pues no existe un trato desigual, injustificado ni irrazonable, ya que el motivo de la no entrega de dicho beneficio para los no afiliados es que, justamente, esa política es para trabajadores no sindicalizados.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-LIB[2], de fecha 09 de julio de 2021, la Intendencia Regional de La Libertad declaró infundado el recurso de apelación en contra de la Resolución de Sub Intendencia N° 117-2020-SUNAFIL/IR-LL/SIRE por los siguientes argumentos:

i) Sobre la afectación a la libertad sindical, señala que el otorgar unilateralmente los beneficios a los trabajadores no sindicalizados afecta al principio de igualdad entre los trabajadores, sobre todo si la justificación se basa en el hecho de no estar sindicalizados. Asimismo, considerando el carácter de irrenunciabilidad, independientemente de lo que señalen los trabajadores, sus derechos deben respetarse conforme a ley. Por tanto, se concluye que este acto promovía la desafiliación, lo que es pasible de sanción.
ii) Sobre el incumplimiento por pago de bonificación, el hecho de que la política remunerativa de la empresa detalle el otorgamiento de una bonificación en el mes de agosto de 2015 a los trabajadores no sindicalizados no se encontraba conforme a ley, al estar basado en un motivo ilegal. Por tanto, en mérito al principio de igualdad, la inspeccionada debió cumplir con entregar dicha bonificación a los demás trabajadores.
iii) Sobre la medida inspectiva de requerimiento, se ha determinado que la inspeccionada sí cometió infracciones administrativas a la norma sociolaboral, por lo tanto, corresponde desestimar lo alegado por la impugnante en este punto.
iv) Precisa que, si bien la Subintendencia realizó de manera inadecuada la determinación de la multa, en base a su potestad sancionadora para determinar la responsabilidad de existencia de sanción y de aplicar una sanción económica, confirma la multa impuesta en la resolución apelada, sin aumentarla.

1.6 Con fecha 06 de agosto de 2021 la impugnante presentó recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 9 de julio de 2021. En este, en ejercicio del derecho a la contradicción, solicitan el uso de la palabra.

[2] Notificada el 15 de julio de 2021

1.7 La Intendencia Regional de La Libertad a admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 492-2021-SUNAFIL/IRE-LIB recibido el 12 de agosto 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° 29981[3], 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° 29981[4], en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo[5] (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR[6], y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR[7] (en adelante, **el Reglamento**

---

[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 resolutivo 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."

del Tribunal), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

3.2 Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3 En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de SUNAFIL, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.

3.4 Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de

competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

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° 090-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 204,141.00 por la comisión, entre otras, de tres infracciones MUY GRAVES en materia de relaciones laborales, tipificadas en los numerales 25.10 y 25.17 del artículo 25 del RLGIT y una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, tipificada en el 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución, es decir, el 16 de julio de 2021.

4.2 Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por CORPORACIÓN LINDLEY S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

5.1 Con fecha 06 de agosto de 2021 la impugnante presentó recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-LIB por los siguientes argumentos:

- Alega aplicación errónea del artículo 42º del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas del trabajo, pues la inspeccionada no extendió los beneficios del Convenio Colectivo, sino que lo que hizo fue contar con una política remunerativa que le permitiera a los trabajadores, cuyas remuneraciones no se regulan por Convenio Colectivo, el acceso a mejoras remunerativas y beneficios complementarios, incluyendo una liberalidad que tenía naturaleza compensable; es decir, potencialmente podría imputarse a cualquier deuda o crédito laboral que surgiese, lo que era totalmente distinto al Bono por Cierre de Pliego. Inclusive en el supuesto negado que se considere que se habría incurrido en un supuesto de extensión de convenio colectivo, no existe norma expresa que impida la extensión de los beneficios pactados con el sindicato minoritario respecto a los trabajadores de la empresa no sindicalizados.
- Sobre el principio de igualdad remunerativa, indica que obligar a la impugnante a aplicar un doble mecanismo de remuneración en favor de los trabajadores sindicalizados afectaría este principio, pues estaríamos ante una situación donde los trabajadores sindicalizados percibirían un doble incremento.
- Sobre la vulneración al derecho de defensa, en la Resolución de Sub Intendencia se omitió emitir pronunciamiento sobre argumentos que la impugnante habría desarrollado a detalle en el escrito de descargos contra el Informe Final de Instrucción. Esta omisión se convalida en la Resolución de Intendencia.
- Sobre el VIII Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional del 06 de agosto del 2019, la impugnante solicita que se tenga presente que a la fecha de la emisión del Pleno y de las casaciones citadas, las disposiciones vigentes eran las mismas que regulaban los hechos que constituyen materia del presente procedimiento a la fecha de su realización.
- Sobre la motivación deficiente, alega que existe una motivación inexistente o aparente, pues la autoridad omite motivar y no expone todos los elementos

fácticos y jurídicos que sirven de sustento a su decisión. Esto pues, la Intendencia pretende imponer una infracción en base a una mera suposición: una potencial promoción de la desafiliación sindical.

- Sobre la inaplicación del numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, referida al principio de predictibilidad y confianza legítima, pese a que la Empresa ha cumplido con presentar diversos pronunciamientos no solo judiciales, sino también administrativos para sustentar su posición, estos no se han valorado debidamente en la Resolución de Intendencia. Entonces, si la Autoridad afirma que una determinada concesión del empleador fomenta o promueve la no sindicalización debe aportar elementos objetivos de ello y no basarse en una simple especulación.
- Sobre el principio de tipicidad, en el caso no ha existido una tipificación correcta, ya que en cada oportunidad se ha tratado de "adecuar" la calificación en cuanto al número de trabajadores supuestamente afectados (que no ha sido el mismo en ninguna oportunidad). Esto pues, el supuesto acto de discriminación a lo largo del proceso se había enfocado únicamente respecto a (08) colaboradores que, siendo no sindicalizados, no habían percibido el pago de la Bonificación extraordinaria, pero ello se calificaba también como parte de la infracción por incumplimiento de pago de bonificaciones (numeral 24.4 RLGIT). En ese sentido, se pretende forzar la aplicación del numeral 25.17 a un supuesto que no encaja al presupuesto transcrito.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

SOBRE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 42 DEL TUO DE LA LRCT Y LA NATURALEZA DEL BONO POR CIERRE DE PLIEGO

6.1 La impugnante precisa en su recurso de revisión que la Intendencia habría aplicado erróneamente el artículo 42 del TUO de la LRCT. Por tales motivos, corresponde analizar dicho artículo a fin de evidenciar si existe o no una aplicación errónea al caso en concreto.

6.2 El artículo 42 del TUO de la LRCT reconoce la fuerza vinculante de los convenios colectivos, de la siguiente manera:

> Artículo 42.- La convención colectiva de trabajo tiene fuerza vinculante para las partes que la adoptaron. **Obliga a éstas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable**, así como a los trabajadores que se incorporen con posterioridad a las empresas comprendidas en la misma, con excepción de quienes ocupan puestos de dirección o desempeñan cargos de confianza (énfasis añadido).

6.3 Al respecto, la doctrina ha precisado que este artículo reconoce la naturaleza dual de los convenios colectivos: una parte normativa y otra obligacional [8]. La primera, parte de establecer derechos y obligaciones para los trabajadores comprendidos, cuya titularidad es individual; la segunda lo hace para los propios sujetos pactantes (empleador y sindicato) y genera derechos y obligaciones de titularidad colectiva. Así, son cláusulas normativas las que se refieren a remuneraciones, jornadas, beneficios sociales, etc., mientras que las obligacionales se refieren a el otorgamiento de facilidades al sindicato. Asimismo, es posible identificar un tercer tipo de cláusulas: las cláusulas delimitadoras, las cuales disponen para quiénes rige el convenio, en qué ámbito, desde cuándo y hasta cuándo.

6.4 Entonces, "nuestra legislación establece que el convenio colectivo obliga a las partes que lo adoptaron (cláusulas obligacionales) y a las personas en cuyo nombre se celebró, les sea aplicable o se incorpore con posterioridad (cláusulas normativas)"[9].

6.5 Además, el ámbito de aplicación del convenio colectivo puede tener eficacia personal general o eficacia personal limitada. Tendrá eficacia personal general cuando la organización sindical pactante posea legitimidad negocial, es decir, cuando afilie o represente a la mayoría absoluta de trabajadores del ámbito en el que desarrolla la negociación (sindicato mayoritario o coalición mayoritaria de sindicatos minoritarios), en cuyo caso el convenio colectivo será de aplicación general a todos los trabajadores (*erga omnes*), incluso a los no sindicalizados. Tendrá eficacia personal limitada cuando la organización pactante sea un sindicato minoritario en cuyo caso podrán negociar colectivamente pero solo en representación de sus afiliados [10].

6.6 La jurisprudencia también se ha pronunciado en el mismo sentido mediante la Casación Laboral N° 12901-2014-CALLAO, precisando que "cuando el convenio colectivo ha sido celebrado por una organización sindical de representación limitada, la misma que no goza de la representatividad de la mayoría de los trabajadores no puede extenderse los efectos del convenio colectivo de este sindicato a los no afiliados del mismo".

6.7 Señalado lo anterior, corresponde situar la naturaleza del convenio colectivo celebrado entre la impugnante y el SINATREL en aplicación del artículo 42 del TUO de la LRCT. Entonces, del análisis del expediente sancionador y del expediente inspectivo, se determina que el SINATREL es uno de los cuatro sindicatos que no afilia a la mayoría de los trabajadores en la empresa, por lo que es un sindicato minoritario. Además, se determina que en la negociación colectiva del convenio colectivo 2015-2017 no ha existido una coalición mayoritaria de los sindicatos. Por consiguiente, el convenio colectivo 2015-2017, pactado entre la empresa y el SINATREL, tiene eficacia personal

[8] NEVES MUJICA, Javier (2009). Introducción al Derecho del Trabajo. Fondo editorial PUCP, p. 87.
[9] NEVES MUJICA, Javier (2009). Introducción al Derecho del Trabajo. Fondo editorial PUCP, p. 88.
[10] NEVES MUJICA, Javier (2005). Los sujetos de la negociación colectiva. Derecho Colectivo del Trabajo. En Derecho laboral general: Selección de textos, Lima, PUCP, p. 24.

limitada, es decir, sus efectos se aplican al sindicato (cláusulas obligacionales) y a sus afiliados únicamente (cláusulas normativas).

6.8 Asimismo, de la revisión del Convenio Colectivo 2015-2017, se aprecia en la cláusula 26 que la "bonificación extraordinaria por cierre de pliego" contiene a la vez una cláusula delimitadora aplicable únicamente a los trabajadores con más de 3 meses de vínculo laboral, que se encuentren afiliados al SINATREL y que a la fecha del otorgamiento mantengan contrato vigente con la empresa, conforme se aprecia a continuación:

> **26.- BONIFICACION EXTRAORDINARIA POR CIERRE DE PLIEGO**
> LA EMPRESA conviene en otorgar por única vez, a los trabajadores que a la fecha de suscripción del presente convenio tuvieran más de tres (3) meses de vínculo laboral, se encuentren afiliados a EL SINDICATO y que a la fecha del otorgamiento, mantengan contrato vigente con LA EMPRESA, una bonificación extraordinaria por cierre de pliego de S/.2,000.00 (Dos Mil y 00/100 Nuevos Soles). La fecha de pago de esta bonificación será el día 13 de agosto del 2015.

6.9 De la revisión de los fundamentos de la Resolución de Intendencia, se aprecia en el fundamento 33 que la Intendencia precisa, en otras palabras, que el convenio colectivo de eficacia limitada suscrito entre el SINATREL y la impugnante tiene fuerza vinculante entre dichas partes pactantes que se obligaron a cumplir con el mismo. Asimismo, resalta que "la inspeccionada tenía pleno conocimiento que no debía extender el beneficio" refiriéndose a la eficacia limitada del convenio colectivo, en tanto no se trata de un convenio colectivo de eficacia personal general que pueda ser extendido a todos los trabajadores, incluso a los no sindicalizados ni tampoco existe un acuerdo con el sindicato de extender el bono por cierre de pliego a los trabajadores no sindicalizados. Por tanto, es idónea la aplicación del artículo 42 del TUO de la LRCT, puesto que delimita los alcances y ámbito del convenio colectivo.

6.10 Por tanto, no existe una aplicación errónea de 42 artículo del TUO de la LRCT; por el contrario, se han interpretado y aplicado correctamente a las reglas contenidas en dicho texto legal. Por ello, no corresponde acoger este extremo del recurso de revisión.

SOBRE LA EXTENSIÓN DE BENEFICIOS DE UN CONVENIO COLECTIVO A TRABAJADORES NO SINDICALIZADOS

6.11 Sobre el particular, la impugnante señala que la Intendencia habría indicado que ningún empleador podría otorgar al personal no sindicalizado ningún tipo de prestación o beneficio económico, en tanto ello significaría una extensión de beneficios.

Adicionalmente, resaltó que en el caso en concreto no se trata de una extensión de beneficios, sino de un beneficio unilateral originado por una política remunerativa que les permite a los trabajadores, cuyas remuneraciones no se regulan por convenio colectivo, el acceso a mejoras remunerativas y beneficios complementarios.

6.12 Al respecto, en consulta al expediente, se observa que lo que la Intendencia señala, en el fundamento 33 de la Resolución de Intendencia, es que existiría una intención de parte de la empresa en causar una afectación a la libertad sindical al hacer extensivo el beneficio que era exclusivo para los afiliados al sindicato. Sobre el particular, no se desprende de la redacción que la Intendencia señale que ningún empleador pueda otorgar beneficios unilaterales a trabajadores no sindicalizados, sino que no sería válido el otorgamiento de beneficios con la finalidad de afectar a la libertad sindical de los trabajadores, razonamiento con el que esta Sala concuerda.

6.13 Es preciso pronunciarnos sobre la definición de la extensión de beneficios de un convenio colectivo a trabajadores no sindicalizados, a fin de determinar si en el caso en concreto ha operado dicha figura. Por consiguiente, de acuerdo a la doctrina "la extensión consiste en la aplicación de un convenio colectivo celebrado por un sindicato minoritario a trabajadores no afiliados a éste", es decir, que se otorga un beneficio logrado y acordado entre el sindicato y el empleador mediante la negociación colectiva a trabajadores que no formaron parte de dichas negociaciones. Ahora, aunque sea legítimo que la impugnante pretenda uniformizar las remuneraciones entre sus trabajadores no afiliados, ello no puede lograrse mediante la afectación del derecho a la libertad sindical positiva de los trabajadores afiliados.

6.14 El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha señalado que la extensión del convenio a trabajadores no afiliados del ámbito cubierto por la negociación colectiva no presenta una vulneración a la libertad sindical, en la medida en que la negociación se haya realizado por la organización más representativa en nombre de la totalidad de los trabajadores[11]. Por consiguiente, la extensión de beneficios del convenio colectivo negociado por un sindicato minoritario no está bajo tal supuesto y tiene un tratamiento necesariamente diferente, basándose tal distinción en su representatividad limitada y, de forma semejante, en el carácter limitado de la eficacia de los convenios colectivos que celebra.

6.15 La impugnante a fin de dar validez al otorgamiento de la gratificación extraordinaria compensable a los trabajadores no sindicalizados cita la Casación Laboral N° 20956-2017-LIMA y el VIII el Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional. Al respecto, esta Sala no concuerda con el razonamiento de la Intendencia en desacreditar esta jurisprudencia en tanto su emisión ha sido posterior a la entrega de la gratificación extraordinaria compensable a los trabajadores no sindicalizados. El razonamiento jurídico establecido en aquellos pronunciamientos judiciales tienen valor no en tanto al

[11] Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical. Negociación Colectiva. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3948778,2

momento en el que fueron emitidos, mas sí en tanto a su justificación. Por ello, como lineamientos interpretativos, no deben ser descartados bajo una perspectiva de la aplicación en el tiempo que rige para las normas o para los actos procesales. Por tanto, corresponde analizar la jurisprudencia citada por la impugnante.

6.16 Cabe precisar que tanto la Casación, como el Pleno Jurisdiccional citados se refieren a la posibilidad de otorgar unilateralmente los mismos beneficios de convenios colectivos de eficacia limitada a trabajadores no sindicalizados, esto es, extender sus efectos. Empero, no se tratan de casos aislados de otorgamiento de beneficios unilaterales como lo sostiene la impugnante, sino que dicho otorgamiento está circunscrito a un convenio colectivo minoritario.

6.17 Por un lado, dicha Casación en el décimo sexto considerando precisa que "siendo pagos de naturaleza diferente el Bono de Integración y el Bono por Cierre de Pliego, el hacer extensivo el pago del primer beneficio nombrado a los trabajadores sindicalizados por considerarlo discriminatorio, constituiría un error que desalentaría la posibilidad que el empleador pueda unilateralmente otorgar mejoras a los trabajadores que ejercen su derecho a la libertad sindical negativa" (énfasis agregado).

6.18 Por su lado, el VIII Pleno Jurisdiccional precisa que "no se puede extender los efectos del convenio colectivo suscrito por un sindicato minoritario a aquellos trabajadores que no están afiliados al mismo o que no estén sindicalizados, salvo que el propio convenio, por acuerdo entre las partes, señale lo contrario de forma expresa o el empleador decida unilateralmente extender los beneficios del convenio colectivo a los demás trabajadores; siempre y cuando se refieran solamente a beneficios laborales más favorables al trabajador" (énfasis añadido).

6.19 Al respecto, lo que valida la Casación y el Pleno es la extensión de los efectos del convenio colectivo por dos caminos (i) por acuerdo entre la empresa y el sindicato minoritario y (ii) por actos unilaterales del empleador. Por consiguiente, en específico, el Pleno no valida la concesión de un beneficio económico al personal no sindicalizado en cualquier contexto, como alega la impugnante, conforme se aprecia a continuación:

LPDERECHO.PE

> Nótese sin embargo que la mención de este Pleno Jurisdiccional procuraba reforzar nuestro argumento base: que por sí solo, la concesión de un beneficio económico al personal no sindicalizado no debe asumirse como una afectación a la libertad sindical y que incluso, cuando existe un otorgamiento unilateral o voluntario se ha entendido a nivel del Pleno Supremo que ello es perfectamente viable, como justamente ocurre en este caso. Debería haber quedado entonces claro que el Pleno demostraba un razonamiento jurídico que era coincidente con nuestra posición pero en cambio de eso, la Intendencia trata de afirmar sesgadamente que esa era "la base" de nuestra defensa[3], lo cual es totalmente incorrecto.

6.20 Entonces es claro que la extensión de efectos del convenio colectivo minoritario a trabajadores no sindicalizados no tiene la misma naturaleza que la extensión de dichos efectos en caso de estar frente a un convenio colectivo mayoritario de eficacia personal general. Esto quiere decir que los convenios colectivos minoritarios tienen una eficacia personal limitada reconocida en el artículo 34 del Reglamento de la LRCT precisando que "en el caso que ningún sindicato de un mismo ámbito afilie a la mayoría absoluta de trabajadores de éste, su representación se limita a sus afiliados". Entonces, si bien no existe una norma expresa que impida la extensión de los efectos del convenio colectivo minoritario, sí se encuentra expresamente establecido que el convenio colectivo minoritario tiene una eficacia personal limitada a sus afiliados y lo que podría operar sería una extensión unilateral por figuras distintas a la convención colectiva.

6.21 Ahora, si bien el beneficio otorgado por la impugnante a los trabajadores no sindicalizados no tiene la denominación expresa de "extensión de bono por cierre de pliego", sino que tiene la denominación de "gratificación extraordinaria compensable", eso no desvirtúa su naturaleza consistente en la extensión unilateral de los efectos de la cláusula de bono de cierre de pliego. Aunado a ello, el monto (S/. 2000.00) y la oportunidad de pago (agosto de 2015), semejantes en lo que refiere al pago del bono por cierre de pliego como a la entrega de la llamada "gratificación extraordinaria", da claras luces de que la intención de la impugnante fue extender este beneficio, de carácter netamente sindical, a los trabajadores no sindicalizados, a través de un acto unilateral plasmado en una disposición de contenido económico. Entonces queda claro que sí ha existido una extensión de los efectos de la cláusula por bonificación por cierre de pliego estipulada en el convenio colectivo con el SINATREL a los trabajadores no sindicalizados.

6.22 Cabe precisar que por sí misma la extensión de los efectos de los convenios colectivos por actos unilaterales no supone necesariamente una afectación a la libertad sindical. Como lo sostiene la doctrina "la extensión del convenio colectivo de un sindicato minoritario es constitucional, se basa en la libertad de empresa y busca no perjudicar a quien ejerce la libertad sindical negativa. Si se impide la extensión del convenio colectivo, los trabajadores no sindicalizados no tendrían incrementos ni aumentos (…) esto es, el ordenamiento obligaría a los trabajadores a que se afilien al sindicato para

LP DERECHO.PE

que puedan percibir beneficios"[12] lo que podría vulnerar la libertad sindical negativa (la decisión de no afiliarse o desafiliarse) que tiene la misma tutela que la libertad sindical positiva (la decisión de afiliarse y permanecer afiliado). Entonces, es válido que los empleadores extiendan los efectos de los convenios colectivos minoritarios a trabajadores no sindicalizados en pro de su libertad sindical negativa, con el fin de acceder a mejoras remunerativas. Esto último es lo que la impugnante señala en el recurso de revisión interpuesto, es decir, que la política remunerativa es exclusiva para los trabajadores no sindicalizados que no regulan sus remuneraciones en base a convenios colectivos, en tanto que, a diferencia de los trabajadores sindicalizados, los trabajadores no sindicalizados "no cuentan con una vía de negociación salarial" y, por ende, ven disminuida su posibilidad de mejoras salariales.

6.23 Sin embargo, el beneficio que se ha extendido a los trabajadores no sindicalizados no fue un beneficio que pueda ser susceptible de aplicación universal o general en el ámbito, como sí lo son —por ejemplo— las cláusulas sobre el incremento de remuneraciones, en el entendido que todo trabajador tiene derecho a percibir una remuneración, o como en el caso de mejoras en las condiciones de trabajo, sino que el beneficio extendido fue uno de naturaleza limitada y de exclusiva aplicación a los trabajadores afiliados al SINATREL por dos motivos. Primero, porque la cláusula por bono por cierre de pliego incluye una cláusula delimitadora que limita su aplicación sólo a trabajadores afiliados al SINATREL, con 3 meses de antigüedad y que a la fecha de percepción cuenten con vínculo laboral, debiendo prevalecer lo pactado en el convenio. Segundo, porque el bono por cierre de pliego alude a un reconocimiento por el esfuerzo realizado en las negociaciones colectivas a favor de los trabajadores afiliados al sindicato por haber culminado satisfactoriamente una negociación colectiva, aspecto que los trabajadores no sindicalizados no han alcanzado, en tanto ellos nos realizaron ningún tipo de negociación o lucha.

6.24 Ahora, si la intención de la impugnante hubiera sido —conforme alega— atender a la situación de quienes no están cubiertos por la negociación colectiva, se apreciaría un incremento de remuneraciones, como sucedió con lo estipulado en la cláusula 1 del convenio colectivo 2015-2017 con el SINATREL. Empero, ello no ocurrió pues, en rigor, lo que terminó extendiendo fue un beneficio que está catalogado como un concepto no

[12] Miyagusuku, J. T., & Torres, A. (2017). Extensión de los Convenios Colectivos de Trabajo y Sindicatos Minoritarios. IUS ET VERITAS, (55), 284-302.

remunerativo, misma naturaleza que tiene una gratificación extraordinaria, según el literal a) del artículo 19 del TUO de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios, aprobado por el Decreto Supremo N° 001-97-TR: "no se consideran remuneraciones computables las siguientes: a) Gratificaciones extraordinarias u otros pagos que perciba el trabajador ocasionalmente a título de liberalidad del empleador o que hayan sido materia de convención colectiva (….) Se incluye en este concepto a la bonificación por cierre de pliego".

6.25 Por consiguiente, por el actuar de la impugnante se desprende que la verdadera intención de extender el beneficio del bono por cierre de pliego no fue mejorar las remuneraciones de los trabajadores no sindicalizados, sino afectar al SINATREL extendiendo un beneficio que les correspondía exclusivamente a los afiliados a dicho sindicato, dicha afectación se analizará en los fundamentos siguientes.

6.26 Por consiguiente, no corresponde acoger este extremo del recurso de revisión.

RESPECTO A LA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y A LA VULNERACIÓN A LA LIBERTAD SINDICAL

6.27 De la revisión del expediente inspectivo, se observa que las actuaciones nacen de la denuncia presentada por la Federación de Trabajadores del Sector Privado del Perú (FETRASEPP) en defensa del SINATREL, recibida el 11 de diciembre de 2018[13] por la mesa de partes de la Intendencia Regional de la Libertad, en donde se señala que la impugnante "ha otorgado como acto unilateral una bonificación extraordinaria por el valor de S/. 2000.00 a todo trabajador que, a la fecha, no se encontraba afiliado a una organización sindical, hecho que conllevó a que se realizara una diferenciación sin causa justa, ni razonable entre los demás trabajadores que ostentan la condición de sindicalizado, entre ellos, los afiliados al SINTRAEL".

6.28 Al respecto, en el Acta de Infracción se dispone como hechos constatados que (i) no se le reconoció la gratificación extraordinaria compensable a los trabajadores afiliados a una organización sindical, incluidos a los afiliados al SINATREL, (ii) al aplicar un criterio de no estar afiliados a una organización sindical se generó un perjuicio a los trabajadores afiliados al SINATREL que termina siendo un desincentivo a ser sindicalizado, puesto que los no sindicalizados reciben la misma suma de dinero que el monto recibido a los trabajadores del SINATREL por su lucha, (iii) entonces al impactar en la disminución de ingresos de los afiliados al dejar de recibir la gratificación extraordinaria, estas acciones constituyen en discriminación a los trabajadores por su condición de sindicalizados[14]. Adicionalmente, se constata que a 8 trabajadores que cumplían con los requisitos para la entrega de la gratificación extraordinaria, entre los que se encontraba no estar sindicalizados, no se les otorgó dicho beneficio por lo que "se advierte que existe un trato diferenciado puesto que no se incluyó dentro de este beneficio a estos

[13] En fojas 28 del expediente inspectivo.
[14] Fojas 15 del expediente sancionador

trabajadores, pese a encontrarse en la misma situación que el resto de trabajadores comprendidos en dicho pago, no habiendo una justificación objetiva y razonable que sustente estas acciones"[15]. Entonces, primero se deberá dilucidar si ha existido un trato diferenciado no justificado con respecto a (i) los trabajadores afiliados al SINATREL y (ii) con respecto a los 8 trabajadores no sindicalizados.

6.29 **En primer lugar**, de acuerdo al Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 02861-2010-PA/TC ha precisado que "La igualdad, como derecho fundamental, está consagrada por el artículo 2.2º de la Constitución de 1993, de acuerdo al cual: '(...) toda persona tiene derecho (…) a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole'. Contrariamente a lo que pudiera desprenderse de una interpretación literal, se trata de un derecho fundamental que **no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino de que sean tratadas de igual modo a quienes se encuentran en una idéntica situación**" (fundamento 2) (énfasis añadido).

6.30 Además, en la misma sentencia, el Tribunal Constitucional sostiene que "debe precisarse que la diferenciación está constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio; es decir, **se estará frente a una diferenciación cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables**. Por el contrario, cuando esa desigualdad de trato no sea ni razonable ni proporcional, se estará frente a una discriminación y, por tanto, ante una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable" (fundamento 5) (énfasis añadido).

6.31 Entonces, como sugiere la doctrina "el derecho a la igualdad implica el trato igual entre los iguales, la discriminación implica un trato desigual entre los iguales y la diferenciación implica un trato desigual entre los desiguales"[16].

6.32 Al respecto, el hecho de no extender los efectos del convenio colectivo, negociado con un sindicato minoritario, exclusivos para los afiliados, como lo es el bono por cierre de pliego, se justifica porque existe una situación desigual. Por un lado, se tiene el hecho de que los trabajadores sindicalizados, con su lucha, han llegado satisfactoriamente a un acuerdo en la negociación colectiva y, por otro lado, los trabajadores no sindicalizados

[15] Fojas 16 del expediente sancionador
[16] HUERTA GUERRERO, Luis Alberto (2005) El derecho a la igualdad. Pensamiento Constitucional, 11(11), 307-334.

y no afiliados al SINATREL no han desplegado esfuerzo alguno para arribar a un acuerdo. Por tanto, en el caso en concreto, no extender el bono por cierre de pliego a trabajadores no sindicalizados y no afiliados al SINATREL supone una diferenciación válida y objetiva porque existe un trato desigual ante situaciones desiguales.

6.33 Entonces, la actuación de la impugnante al hacer extensivo el beneficio por bono por cierre de pliego a trabajadores no sindicalizados y no afiliados al SINATREL supone desconocer la existencia de la situación desigual objetiva antes señalada, es decir, la falta de reconocimiento a un trato desigual justificado a los trabajadores afiliados al SINATREL. Por consiguiente, tratar igual a desiguales, desconociendo su situación diferenciada, supone una vulneración al núcleo duro del principio de igualdad.

6.34 Adicionalmente, la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-18/03, precisa que "pueden establecerse distinciones, basadas en desigualdades de hecho, que constituyen un instrumento para la protección de quienes deban ser protegidos, considerando la situación de mayor o **menor debilidad** o desvalimiento en que se encuentran" (énfasis añadido). Así, señala la Corte IDH, un "ejemplo de estas desigualdades es la limitación en el ejercicio de determinados derechos políticos en atención a la nacionalidad o ciudadanía". Lo mismo ocurre con las desigualdades en la limitación de la extensión de beneficios colectivos exclusivos para afiliados en atención a la afiliación sindical (libertad sindical positiva).

6.35 Un sector de la doctrina considera que "la conducta antisindical se configura por el dato objetivo y no subjetivo de la misma. Es decir, **no interesa la intención ni la intensidad del comportamiento antisindical, sino su presencia misma**"[17] (énfasis añadido). Otra corriente considera que "para acreditar la vulneración a la libertad sindical no basta con indicar que el convenio colectivo suscrito por un sindicato minoritario se extendió a los no afiliados, sino que se deberá probar tal vulneración, acreditando pagos por renuncias al sindicato, coacción para la desafiliación, **supuestos de vulneración al principio de igualdad**, etcetera" [18] (énfasis añadido). En el caso examinado, desde cualquiera de las tesis anotadas, se advierte la comprobación del acto antisindical en su constatación y, todavía más, en su afectación al principio y derecho material de igualdad.

6.36 Ahora, si bien la Intendencia precisa que existiría una afectación a la libertad sindical por promover las desafiliaciones al SINATREL, no realiza un análisis sobre el nexo causal entre las desafiliaciones y el actuar de la impugnante, conforme se aprecia a continuación:

[17] BOZA, G. (2011) *Lecciones de Derecho del Trabajo*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, p. 76.
[18] Miyagusuku, J. T., & Torres, A. (2017). Extensión de los Convenios Colectivos de Trabajo y Sindicatos Minoritarios. IUS ET VERITAS, (55), 284-302.

LP DERECHO.PE

> 31. Respecto al número de desafiliaciones, debe precisarse que, el numeral 4.14 del Acta de Infracción N° 128-2019-SUNAFIL/IRE-LIB, analizó detalladamente, las desafiliaciones de los trabajadores, habiéndose verificado 13 desafiliaciones, e incluso el comportamiento evolutivo de los trabajadores sindicalizados y no sindicalizados; por tanto, se verifica que, la conducta de la empresa inspeccionada sí afectó a la libertad sindical.

6.37 Entonces, a claras luces no ha existido un razonamiento adecuado de parte de la Intendencia al solo señalar que las desafiliaciones se debieron a la extensión del bono por cierre de pliego, por lo que falta comprobar la regla de causalidad en tales casos. Más aún si la impugnante ha señalado que ciertos trabajadores se desafiliaron al SINATREL para afiliarse a otro sindicato minoritario y que al año 2016 contaba con más afiliaciones "existiendo una diferencia total de 43 afiliaciones respecto a los afiliados a la fecha de entrega de la bonificación compensable a los trabajadores no afiliados". Por tanto, no se ha probado que la extensión del beneficio haya promovido la desafiliación de los trabajadores.

6.38 Sin embargo, la impugnante sí ha vulnerado el principio de igualdad al haber tratado igual a trabajadores que no se encontraban en la misma situación, desconociendo el trato diferenciado, razonable y justo a los trabajadores afiliados al SINATREL, configurándose de esa manera una vulneración a la libertad sindical. En consecuencia, al haberse probado la afectación a la libertad sindical no corresponde amparar este extremo del recurso de revisión.

6.39 Con respecto al principio de no discriminación, como en la práctica no se respetó la diferenciación, sino que mediante el poder de dirección de la impugnante se realizó un pago a los no sindicalizados con un efecto semejante al reconocimiento por arribar a un convenio colectivo tras las negociaciones de los trabajadores afiliados al SINATREL, se ha generado un efecto negativo en este sindicato al realizar una diferenciación subjetiva inválida al otorgar un trato preferente a los trabajadores no sindicalizados en beneficios no universalizables.

6.40 Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 00008-2005-PI/TC precisa que la discriminación en materia laboral también puede ser de manera indirecta:

"Por acción indirecta: la conducta del empleador forja una distinción basada en una discrecionalidad antojadiza y veleidosa revestida con la apariencia de "lo constitucional", cuya intención y efecto perseguible, empero, son intrínsecamente discriminatorios para uno o más trabajadores" (fundamento 23).

6.41 Por consiguiente, la extensión de este beneficio a los no afiliados supone un acto de injerencia antisindical porque el resultado provoca el desincentivo al ejercicio a la libertad sindical en el entendido que un trabajador puede cuestionar su afiliación puesto que conseguiría los mismos beneficios sin pertenecer a un sindicato, sin correr riesgos de represalias, sin pagar cuotas sindicales, entre otros, si es que el empleador premia igual a los no sindicalizados. Entonces, se puede concluir que la intensión de la impugnante en extender el beneficio tiene como finalidad minimizar el triunfo obtenido por los sindicalizados, desincentivar afiliaciones y premiar económicamente a los no sindicalizados. Por consiguiente, al haber extendido un beneficio que no es universalizable a los sindicalizados se ha ejercido una discriminación indirecta a los trabajadores afiliados al SINATREL. En consecuencia, tampoco corresponde amparar este extremo del recurso de revisión.

6.42 **En segundo lugar**, con respecto a los ocho (8) trabajadores que no se encontraban afiliados a ningún sindicato y no recibieron el concepto de gratificación extraordinaria compensable, de la revisión del expediente inspectivo y el expediente sancionador no se comprueba que exista una razón discriminatoria de por medio, sino una probable falta de pago, aspecto que se desarrollará en los fundamentos siguientes. En consecuencia, corresponde amparar este extremo del recurso de revisión y por consiguiente dejar sin efecto la infracción impuesta por actos de discriminación en contra de los 8 trabajadores, tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT.

SOBRE LA OBSERVANCIA AL DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDA MOTIVACIÓN

6.43 En primer lugar, con relación al derecho a la defensa, el propio Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 02098-2010-AA señala:

"6. Debe recordarse, correlativamente, que las garantías constitucionales consagradas en el artículo 139° de la Constitución y en el artículo 4° del Código Procesal Constitucional, son de aplicación, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza, a los procedimientos administrativos sancionadores. **Entre dichas garantías cabe incluir específicamente el derecho a la defensa, que proscribe cualquier estado o situación de indefensión**; el derecho a conocer los cargos que se formulan contra el sometido a procedimiento administrativo sancionador; el derecho a no declarar contra sí mismo; el derecho a la asistencia de letrado o a la autodefensa; el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa; el derecho a la última palabra, entre otros" (énfasis añadido).

6.44 Al respecto, la impugnante alega en su recurso de revisión que existiría una "afectación a su derecho a la defensa en tanto la Resolución de Intendencia ha reconocido que la Resolución de Sub Intendencia ha omitido por completo emitir pronunciamiento sobre

los argumentos que la impugnante desarrolló en el escrito de descargos contra el Informe Final de Instrucción". Sobre el particular, la Intendencia refiere que "se ha verificado que la resolución de primera instancia ha omitido pronunciarse sobre algunos argumentos del escrito de descargos". Al respecto, de la revisión del expediente sancionador se verifica que la Resolución de Intendencia sí se ha pronunciado sobre todos los argumentos de la impugnante presentados en su escrito de descargos al Informe Final de Instrucción, aunque no en todas sus aristas, sino con respecto a lo sustancial de cada argumento. Por consiguiente, no existe una afectación al derecho de defensa de la impugnante, en tanto la autoridad de primera instancia sí se pronunció sobre lo sustancial de cada argumento, por lo que no se ha causado una indefensión a la impugnante.

6.45 En segundo lugar, con relación a la debida motivación, el Tribunal Constitucional precisa lo siguiente en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-PA/TC:

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

6.46 La motivación exige que, en la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa respecto a la determinación de responsabilidad por conductas contra el ordenamiento administrativo, se realice la exposición de la valoración de los medios probatorios y/o argumentos que el administrado formule durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, en aras de desvirtuarlos; ello como garantía del debido procedimiento administrativo.

6.47 Conforme se ha identificado previamente en el fundamento 6.37, se evidencia que las instancias que precedieron al Tribunal en el análisis y emisión de los actos administrativos respectivos no cumplieron con garantizar —en este extremo en particular— una adecuada motivación, en tanto no probaron el nexo causal entre la extensión del beneficio a los trabajadores no sindicalizados y las desafiliaciones del SINATREL. Por consiguiente, corresponde amparar este extremo del recurso de revisión.

6.48 Asimismo, con respecto a la medida inspectiva de requerimiento de pago de fecha 10 de abril de 2019, se evidencia que el inspector actuante ha sostenido un razonamiento ilógico al requerir el pago de la gratificación extraordinaria compensable a los trabajadores afiliados al SINATREL y los 8 trabajadores no sindicalizados. Sobre el particular, el inspector precisa en los hechos constatados que se ha extendido el beneficio colectivo a los trabajadores no sindicalizados, para luego sostener la tesis de que ha existido una discriminación en el pago y solicitando el pago de dicho beneficio a las personas señaladas. Por tanto, esta Sala advierte una inconsistencia en el razonamiento lógico de la propuesta de sanción en este extremo, al sostenerse que ha existido una extensión del pago a los afiliados al sindicato minoritario que no resulta compatible con el ordenamiento (es decir, resulta en un acto antijurídico). El pago del bono por cierre de pliego a los trabajadores no sindicalizados es, en la teoría del caso del inspector actuante, un hecho ilegal, sobre el que la motivación expuesta en el Acta de Infracción nada nos dice sobre las razones determinadas para otorgarle eficacia legal y, solamente así, requerir que dicho pago sea extendido a quienes no resultaron beneficiados de su otorgamiento (vale decir: los sindicalizados, víctimas del acto de discriminación determinado).

6.49 Por consiguiente, corresponde amparar este extremo del recurso de revisión con respecto a la falta de motivación de la medida inspectiva de requerimiento de fecha 10 de abril de 2019, en tanto esta Sala no puede confirmar la exigibilidad de pago en base a una hipótesis con consecuencias de objetable eficacia legal, dejando sin efecto la multa impuesta con la comisión de la infracción prevista en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

SOBRE EL PRINCIPIO DE PREDICTIBILIDAD Y CONFIANZA LEGÍTIMA

6.50 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.

6.51 Sobre el particular, artículo IV, numeral 1.15 del Título Preliminar del T.U.O. de la Ley 27444, Decreto Supremo Nº 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" (énfasis añadido).

6.52 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, absolución de consultas, publicación de normas, difusión de requisitos, procedimientos, trámites, autoridades, etc."[19]

6.53 Sobre el particular, la impugnante indica en su recurso de revisión que "ha cumplido con presentar diversos pronunciamientos no solo judiciales, sino, también, administrativos para sustentar la posición adoptada en el presente procedimiento, estos últimos no se han valorado debidamente en la Resolución de Intendencia. Por el contrario, bajo un argumento carente de sustento alguno, se pretende omitir por completo los criterios adoptados por las autoridades judiciales y administrativas que emitieron dichos pronunciamientos", por lo que se vulneraría el principio de predictibilidad y confianza legítima.

6.54 Al respecto, la impugnante presenta como criterios que se estarían omitiendo los siguientes. Un primer bloque considerando a un pronunciamiento de la Dirección Regional del Callao en el procedimiento derivado de la Orden de Inspección N° 493-2016-GRC/GRDS/DRTPE-DIT-SDIT, la Resolución de Intendencia N° 283-2015-SUNAFIL/ILM y la Resolución de Intendencia N° 51-2018-SUNAFIL/IRE-CUS, precisando que en caso de incentivos a la desafiliación o afiliación este se debe probar objetivamente.

6.55 En primer lugar, la impugnante indica que se ha vulnerado el principio de predictibilidad y confianza legítima con respecto a la Casación Laboral N° 20956-2017-LIMA y el VIII Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional, las cuales reconocen la validez de la extensión de un beneficio otorgado a un sindicato minoritario mediante convenio colectivo a los trabajadores sindicalizados por medio de actos unilaterales del empleador. Al respecto, el principio de predictibilidad y confianza legítima en el ámbito

[19] MORON URBINA, Juan Carlos (2018) Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo I, Lima: Gaceta Jurídica, p. 126.

administrativo se aplica con respecto a los pronunciamientos o prácticas o antecedentes de la autoridad administrativa y no de la autoridad judicial, por lo que los criterios o pronunciamiento judiciales serán objeto de evaluación respecto de la actuación judicial y no administrativa. Por tanto, en este extremo no se ha vulnerado el principio señalado.

6.56 En segundo lugar, la impugnante indica que se ha vulnerado el principio de predictibilidad y confianza legítima con respecto a los siguientes pronunciamientos administrativos: Dirección Regional del Callao en el procedimiento derivado de la Orden de Inspección N° 493-2016-GRC/GRDS/DRTPE-DIT-SDIT, la Resolución de Intendencia N° 283-2015-SUNAFIL/ILM y la Resolución de Intendencia N° 51-2018-SUNAFIL/IRE-CUS en donde se precisa que en caso actos que promuevan la desafiliación o afiliación a un sindicato, tales como el otorgamiento de una bonificación a trabajadores no sindicalizados, esta afectación a la libertad sindical debe probar objetivamente. Al respecto, si bien se trata de pronunciamientos administrativos, no existe un único criterio para determinar la validez del pago o de la extensión del pago de beneficios solo a trabajadores no sindicalizados, por lo que no se puede determinar que exista una legítima confianza en criterios diversos. Aunado a ello, no existe un precedente de observancia obligatoria en sede administrativa con respecto a la validez o no del pago o extensión de pago de beneficios a los trabajadores no sindicalizados. Por tanto, no se ha vulnerado el principio alegado por la impugnante.

SOBRE LA SOLICITUD DE INFORME ORAL

6.57 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 afecten (énfasis añadido).

6.58 Al respecto, el Tribunal Constitucional peruano en la sentencia recaída en el expediente Nº 01147-2012-PA/TC, ha señalado que el hecho de negar un informe oral no constituye una vulneración al derecho a la defensa, en tanto no signifique un impedimento para el ejercicio de dicho derecho. Por consiguiente, resalta que no resulta vulnerado el derecho a la defensa la imposibilidad del informe oral, siempre que se le haya permitido al accionante presentar sus alegatos por escrito a fin de sustentar su impugnación" (fundamento sexto y octavo). En similar sentido, se ha pronunciado en la sentencia recaída en el expediente N° 00789-2018-PHC/TC, al señalar que en el "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" (fundamento 9).

6.59 Ahora bien, los informes orales se sujetan a las particularidades de cada expediente, esto es, "cuando corresponda", sin que ello 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.

6.60 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.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por CORPORACIÓN LINDLEY S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 9 de julio de 2021, emitida por la Intendencia Regional de la Libertad dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 162-2019-SUNAFIL/IRE-LIB, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR EN PARTE la Resolución de Intendencia N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, en los extremos referentes a la infracción por actos de discriminación en contra de los 8 trabajadores no sindicalizados, tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT, y a la infracción por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 10 de abril de 2019, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dejándose sin efecto las multas impuestas por dichas infracciones.

TERCERO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, en los extremos referentes a la infracción por la afectación a la libertad sindical, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT y a la sanción por actos de discriminación sindical, tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT.

CUARTO. - 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 Regional de la Libertad, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese y comuníquese

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

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

Documento firmado digitalmente
Luis Gabriel Paredes Morales
Vocal Alterno
Tribunal de Fiscalización Laboral

LPDERECHO.PE

CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN VÍA CASILLA ELECTRÓNICA

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, CORPORACION LINDLEY S.A. identificado con RUC: 20101024645 el siguiente documento RESOLUCIÓN DE TERCERA INSTANCIA N° 0000000394-2021 en fecha 19/10/2021 del/la TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL.

La presente constancia se emite en mérito del artículo 10 del DECRETO SUPREMO N° 003-2020-TR, aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL y numeral 20.4, artículo 20 del T.U.O de la LEY 27444.

LPDERECHO.PE