



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 519-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 2699-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE5

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : COMPAÑÍA INDUSTRIAL ROMOSA S.A.C.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1071-2021-SUNAFIL/ILM

MATERIA : - RELACIONES LABORALES
- LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **COMPAÑÍA INDUSTRIAL ROMOSA S.A.C.** en contra de la Resolución de Intendencia N° 1071-2021-SUNAFIL/ILM de fecha 30 de junio de 2021.

Lima, 9 de noviembre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **COMPAÑÍA INDUSTRIAL ROMOSA S.A.C.** (en adelante, **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 1071-2021-SUNAFIL/ILM de fecha 30 de junio 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° 3657-2019-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° 1363-2019-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (1) infracción muy grave en materia de relaciones laborales y una (1) infracción muy grave a la labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de Cargos N° 742-2019-SUNAFIL/ILM/AI2 del 16 de setiembre de 2019, notificada el 19 de diciembre de 2019, se dio inicio a la etapa inductiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del inciso 2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, el **RLGIT**).

¹ Sobre las siguientes materias: Relaciones colectivas (submateria: libertad sindical (licencia sindical, cuota sindical, entre otros) (sub grupo: otros (no entrega de información de la empresa en proceso de negociación colectiva, cuotas sindicales, no recibir pliego de reclamos, afiliación, desafiliación, entre otros)).



1.3 De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 560-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, 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 cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 699-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE5, de fecha 23 de diciembre de 2020 y notificada el 28 de diciembre de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/ 70,875.00 (Setenta mil ochocientos setenta y cinco con 00/100 Soles), por haber incurrido en:

- Una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por haber incurrido en actos que vulneran la libertad sindical y el derecho de huelga de los trabajadores afiliados al Sindicato de Trabajadores de la Compañía Industrial Romosa S.A.C. (en adelante, **el Sindicato**), al cursar la Carta, de fecha 21.01.2019², a dicha organización sindical, y al aplicar sanciones de amonestación escrita notificadas con Carta Notarial, de fecha 28.01.2019, en perjuicio de 41 trabajadores sindicalizados, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a 6.75 UIT (año 2019), equivalente a S/ 28,350.00, más el 50% de sobretasa, cuya suma resulta S/ 42,525.00.
- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 03.04.2019, en perjuicio de 41 trabajadores sindicalizados, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a 6.75 UIT (año 2019), equivalente a S/ 28,350.00.

1.4 Con fecha 19 de enero de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 699-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE5, argumentando lo siguiente:

- i) La paralización fue materializada el 22.01.2019 por los 42 trabajadores presuntamente afectados, a pesar de que la huelga se declaró improcedente el 16.01.2019, confirmada el 28.01.2019, debido a que la Federación Nacional de Trabajadores Textiles y Afines del Perú no señaló el motivo de la misma, por lo que resulta claro que no se ha menoscabado la libertad sindical en tanto ni uno de los trabajadores decidió no efectuar la paralización por sentirse disuadido o amenazado por la imposición de una amonestación. De acuerdo al artículo 84 literal a) del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR (en lo sucesivo, **TUO de la LRCT**), la huelga es declarada ilegal si se materializa, no obstante que ha sido declarada improcedente. Nótese que la ilegalidad de la huelga que se materializa debe declararse de oficio o a petición de parte, dentro de los dos días de producidos los hechos y podrá ser apelada, debiéndose emitir resolución de segunda instancia en el plazo de dos días hábiles, lo cual no se cumplió en el caso, toda vez que la autoridad administrativa de trabajo resolvió la apelación en 20 días hábiles.
- ii) Esta medida de suspensión de labores devendría ilegal desde el momento de ocurridos los hechos. Sin embargo, bajo el criterio de la autoridad inspectiva, ésta no podría efectuar ninguna medida disciplinaria a la luz del principio de primacía de la realidad e inmediatez, lo cual resulta irrazonable. Esto pues la empresa sancionó el mismo día que se dictó la

² Corresponde precisar que mediante medida inspectiva de requerimiento de fecha 03.04.2019, la inspectora comisionada indica que la Carta de fecha 21.01.2019 dirigida al Sindicato de Trabajadores de la Compañía Industrial Romosa S.A.C., evidencia actos que atentan contra la libertad sindical y huelga por parte del sujeto inspeccionado, al haberse enviado dicha carta antes de realizarse la huelga programada por la Federación Nacional de Trabajadores Textiles del Perú - FNTTP, hecho que constituye infracción de carácter insubsanable, dado que los efectos nocivos de su incumplimiento son física y/o jurídicamente imposibles de revertir, por lo que no resultaba posible adoptar una medida inspectiva de requerimiento, respecto a dicha carta.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 519-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

resolución confirmando la improcedencia de la huelga, por lo que no puede decirse que se sancionó antes.

- iii) No es aplicable al caso el artículo 73 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR (en adelante, **el RLRCT**), dado que el mismo se refiere al requerimiento colectivo efectuado por el empleador a los trabajadores que se encuentran en huelga y que no asisten a laborar. En el presente caso, los trabajadores no han hecho una huelga indefinida, sino un plantón de un día, por lo que no puede hablarse de un cartelón. Sin embargo, las autoridades instructora y sancionadora calzan forzosamente un supuesto de hecho que no se encontró en el presente procedimiento. Por tanto, es a todas luces incoherente e irrazonable que se le obligue a colocar un cartelón cuando para ello se debe declarar primero la ilegalidad de la huelga, que ocurrió 20 días hábiles después de su materialización, contraviniendo lo señalado en el último párrafo del artículo 84 del TUO de la LRCT.
- iv) Tampoco es aplicable el artículo 39 del Reglamento de la Ley de Fomento del Empleo, aprobado por Decreto Supremo N° 001-96-TR (en adelante, **el RLFE**), que refiere que en caso de huelgas injustificadas estas se computaran desde el día siguiente del requerimiento colectivo efectuado por el empleador. En este caso, la huelga fue realizada en forma ilegal para todos sus efectos, dado que se materializó cuando había sido declarada improcedente. Es por ello que la empresa decidió amonestar con una llamada de atención, por lo que lo señalado en el considerando 27 de la resolución apelada no se ajusta a la realidad al señalar que la resolución de improcedencia de la huelga aun no tenía la calidad de consentida o ejecutoriada.
- v) La huelga se materializó cuando la empresa se encontraba negociando con el sindicato en trato directo, lo cual está prohibido por el artículo 75 del TUO de la LRCT. Por ende, no era factible que los 42 trabajadores acaten la medida de paralización de labores, al encontrarse la empresa en la etapa de trato directo de la negociación del pliego 2019/2020, más aún si en el procedimiento sancionador no se ha tomado en cuenta que no se sustentó el motivo de la huelga.
- vi) La resolución apelada no ha tenido en cuenta lo señalado en los descargos efectuados el 28.09.2020 y se optó por inobservar los criterios utilizados en sede judicial respecto de casos considerablemente similares. La autoridad sancionadora vulneró su derecho a obtener un acto debidamente motivado, pues ha omitido uno de sus argumentos, en tanto en el Informe Final fue señalado como irrelevante lo referido a que la empresa “negocia a nivel de empresa y no de federación, de donde los resultados de la negociación colectiva a nivel de rama de actividad no son aplicables a los trabajadores de la empresa, siendo que a la fecha en que se materializó la huelga nos encontrábamos negociando el pliego de reclamos 2019/2020, siendo que en ese sentido no cabía necesidad de acotar una huelga cuando el sindicato de la empresa siempre ha manejado un trato directo a nivel de empresa no de Federación, siendo que para este cambio de nivel de negociación debió



cumplirse como requisito indispensable que sea acuerdo de partes, no debiéndose tomar acciones derivadas de una organización que no corresponde a un nivel distinto al del ámbito de negociación que manejamos las partes”.

- vii) La medida inspectiva de requerimiento ha sido expedida bajo un criterio carente de total razonabilidad y objetividad, que deviene en abusivo por parte de las autoridades instructora y sancionadora; puesto no se tiene especial consideración en que los efectos (tanto de la sanción impuesta por la empresa y el pronunciamiento de la autoridad administrativa de trabajo sobre la comunicación de la huelga realizada por la Federación) son exactos y esencialmente los mismos, no existiendo una materia controvertida existente que se deba revertir.
- viii) No hay razonabilidad en la medida inspectiva de requerimiento, toda vez que se le solicita efectuar diligencias notariales, omitiendo de forma arbitraria y grave que impuso una medida disciplinaria contra los trabajadores por motivo de la paralización de sus labores en la misma oportunidad en la que la Autoridad Administrativa de Trabajo declaró en última instancia administrativa la improcedencia de la medida de fuerza que fue efectuada por los 42 trabajadores. Por tanto, no se tiene en cuenta que la aplicación de la sanción resulta ser válida al haber incurrido estos trabajadores en la falta de ausencia injustificada, toda vez que paralizaron sus labores, lo que afectó los procesos de producción.
- ix) El requerimiento de dejar sin efecto una sanción anterior contraviene el principio de informalismo, en tanto no se debería afectar los derechos e intereses, con la solicitud de cumplimiento de medidas que solamente van a modificar un aspecto formal; para efectos prácticos y en relación al fondo, la realidad es la misma: la medida de paralización realizada por los trabajadores es contraria al ordenamiento jurídico vigente.

1.5 Con fecha 08 de junio de 2021, la impugnante presentó el escrito con registro N° 10263-2019, a través del cual solicitó se tenga presente la Carta N° 094-2021-SUNAFIL/INPA, de fecha 17 de marzo de 2021, mediante la cual la Intendencia Nacional de Prevención y Asesoría de la SUNAFIL, se pronuncia sobre la improcedencia de la facultad de la Autoridad Inspectiva para dejar sin efecto las sanciones disciplinarias impuestas por el empleador dada su facultad directriz.

1.6 Mediante Resolución de Intendencia N° 1071-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 30 de junio de 2021³, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 699-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE5, por considerar los siguientes puntos:

- i) En este procedimiento sancionador no se discute los motivos por los cuales fue declarada improcedente la huelga convocada por la Federación Nacional de Trabajadores Textiles, ya que ello ya ha sido determinado por la autoridad administrativa de trabajo competente. Lo que se dilucidó es si se ha afectado la libertad sindical y el derecho de huelga de los trabajadores afiliados al Sindicato, al cursar la carta, de fecha 21.01.2019, a dicha organización sindical, así como aplicar sanciones de amonestación escrita notificadas con Carta Notarial, de fecha 28.01.2019, a 41 trabajadores sindicalizados, por haber acatado la huelga del 22.01.2019.
- ii) La autoridad sancionadora ha determinado que existió vulneración a dichos derechos colectivos en tanto que la inspeccionada, con relación a la medida de paralización de 24 horas realizada el día 22.01.2019, cursó la carta, de fecha 21.01.2019, con la cual invocó a la organización sindical a no realizar la medida de paralización y, seguidamente, amenazó

³ Notificada a la inspeccionada el 02 de julio de 2021. Ver fojas 100 de expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 519-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

con considerar la ausencia como inasistencia injustificada y realizar el descuento de las remuneraciones; lo cual fue materializado posteriormente con la notificación de las cartas, de fecha 28.01.2019, de amonestación escrita (por conducto notarial) a los 41 trabajadores afiliados a la organización sindical, pese a que, a esa fecha, la declaración de improcedencia de la huelga emitida por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante, **el MTPE**), no tenía la calidad de consentida o ejecutoriada, estando a que se estaba dentro del plazo para presentar el recurso de reconsideración, incluso hasta el 24.01.2019, fecha en la que la Federación Nacional de Trabajadores Textiles y Afines del Perú, presentó dicho recurso.

- iii) El artículo 73 del RLRCT, concordante con el artículo 39 del RLFE, es claro y expreso en señalar que las inasistencias injustificadas en caso de huelgas ilegales requiere la concurrencia de las siguientes condiciones: i) resolución consentida o ejecutoriada que declare la ilegalidad de la huelga y ii) requerimiento colectivo efectuado por el empleador a los trabajadores, mediante cartelón ubicado 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. Por ende, la inspeccionada debió ejercer acciones tendientes a que la autoridad administrativa competente emita la resolución correspondiente en el plazo legal o, de lo contrario, no ejercer su poder disciplinario si no se cumplían las condiciones antes referidas.
- iv) Para efectos de sancionar las inasistencias injustificadas derivadas de la materialización de una huelga ilegal, no se puede sostener que lo resuelto por la autoridad administrativa de trabajo se retrotraiga al momento de ocurrido los hechos. La autoridad instructora hizo mención a que la Resolución Directoral General N° 023-2019-MTPE/2/14, de fecha 19.02.2019, precisó en el último párrafo de la parte expositiva que los días de huelga no pueden ser consideradas como inasistencias injustificadas, en tanto no haya un pronunciamiento definitivo sobre la ilegalidad de la huelga, además, en el artículo segundo de la parte resolutive se señaló que cabe la interposición del recurso de reconsideración, lo que deja de manifiesto que aún no se encontraba consentido o ejecutoriado dicho pronunciamiento.
- v) El principio de inmediatez no puede servir de fundamento para justificar la sanción disciplinaria a los trabajadores que acataron la huelga convocada el día 22.01.2019, inmediatamente después de que se emitió la resolución que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por la inspeccionada, pues contrario sensu a lo dispuesto en el artículo 39 del RLFE, las inasistencias anteriores a la declaratoria de ilegalidad de la huelga no pueden ser consideradas como injustificadas; por tanto, no pueden ser motivo de sanción disciplinaria. En consecuencia, la decisión de la autoridad sancionadora no resulta irrazonable sino conforme a la legislación vigente. Refuerzan lo concluido lo señalado por la Corte Suprema de Justicia de la República, a través de la Casación N° 15537-2015 Lima, y lo señalado en el Informe N° 230-2015-MTPE/4/8 y el Informe N° 150-2018-MTPE/2/14.1, opiniones técnicas del MTPE.



- vi) La Intendencia no comparte la interpretación sostenida por la inspeccionada respecto a que el artículo 73 del RLRICT se aplique para los supuestos de huelga indefinida, pues ello no se refleja en forma expresa e inequívoca de su redacción.
- vii) No se ha cumplido con los dos supuestos requeridos en el artículo 39 del RLFE, en razón a que: (i) la declaración de ilegalidad de la huelga fue declarada con fecha posterior al día en que se hizo efectiva la huelga convocada y (ii) no se advierte que la inspeccionada, una vez consentida o que haya quedado firme la resolución que declara 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 el día 22.01.2019 como inasistencia injustificada.
- viii) No se puede sostener la ilegalidad de la huelga sin que antes exista resolución de la autoridad administrativa competente que la haya declarado así y que se encuentre consentida o ejecutoriada, por lo que la inspeccionada mal hizo en imponer las sanciones disciplinarias a los trabajadores afectados al momento en que se expidió la resolución que confirmó la improcedencia de la comunicación de huelga, sin esperar el pronunciamiento sobre su ilegalidad.
- ix) La Intendencia no puede calificar si la huelga se encontraba prohibida o no, a la luz de lo establecido en el artículo 75 del TUO de la LRCT, en tanto existe una autoridad administrativa de trabajo competente que es la encargada de dilucidar dichas cuestiones.
- x) De la evaluación del caso concreto, se verifica una afectación de la libertad sindical y el derecho de huelga a los trabajadores afiliados al sindicato, y que no existe deficiencia en la motivación de la resolución apelada.
- xi) En el caso de autos, la autoridad de primera instancia sancionó a la inspeccionada por incumplir la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 11.04.2019, al no haber adoptado las acciones ordenadas por el Inspector comisionado, que implicaban dejar sin efecto las sanciones disciplinarias impuestas a los trabajadores afiliados al Sindicato para lo cual se otorgó tres días hábiles, lo cual no se cumplió.
- xii) Las sanciones impuestas a los trabajadores afectaron la libertad sindical y su derecho a la huelga, por no cumplir con los parámetros dispuestos por la legislación para que sean consideradas como válidas, y han tenido como efecto sancionar la materialización de la medida de fuerza adoptada por su organización sindical; por ende, a fin de restablecer la legalidad o el restablecimiento de los derechos, la inspeccionada se encontraba obligada a dejar sin efecto las sanciones disciplinarias, en tanto la ausencia de los trabajadores por acatar la huelga no pueden ser consideradas inasistencias injustificadas. Por tanto, la medida inspectiva de requerimiento extendida se ajusta al marco legal vigente, pues permite corregir la ilegalidad de las conductas infractoras. Debe dejarse en claro que no se avala que en caso de que se dé cumplimiento a la orden de la autoridad inspectiva, la inspeccionada quede habilitada a sancionar estos hechos posteriormente a no cumplir con los presupuestos exigidos por la legislación, más aún si naturalmente toda huelga tiene como efecto afectar la actividad económica de la empresa como medida permitida por la legislación para superar el conflicto laboral, para lo cual se limita el poder disciplinario de la inspeccionada.
- xiii) Con relación a la consulta absuelta mediante la Carta N° 094-2021-SUNAFIL/INPA, de fecha 17.03.2021, es de precisar que el presente procedimiento administrativo sancionador no versa propiamente sobre la impugnación de medidas disciplinarias impuestas por la



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 519-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

inspeccionada como consecuencia de faltas laborales, sino, como es de verse de los actuados, sobre los hechos infractores consistentes en que la inspeccionada ha hecho uso de amenazas y posteriores medidas disciplinarias a trabajadores sindicalizados para afectar la libertad sindical, así como al derecho a huelga. Por ello, la medida de requerimiento solicitó a la inspeccionada dejar sin efecto las cartas de amonestación escrita cursadas a los trabajadores afectados, medida que no se encontraba vedada de efectuar en tanto para la protección de la libertad sindical, el Tribunal Constitucional, en el fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01139-2007-PA/TC ha señalado que: “dicha libertad sindical como derecho constitucional: (...), implica la instauración de garantías positivas y negativas. La protección negativa se plantea frente al Estado y se dirige a la remoción de todos los obstáculos y restricciones que impidan el libre ejercicio de la libertad sindical. La protección positiva supone la implementación de medidas frente al empleador, principalmente, dirigidas a garantizar la efectividad del derecho por medio del establecimiento de reglas, procedimientos, medios de reparación, sanciones y facilidades para su ejercicio”.

- 1.7 Con fecha 23 de julio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1071-2021-SUNAFIL/ILM.
- 1.8 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 1470-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 08 de setiembre 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° 29981⁴, 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.

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 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.”



2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁵, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁶ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁷, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁸ (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 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 RLGIT,

⁵"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.

(...)"

⁶"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."

⁷"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."

⁸"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° 519-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 RLGIT 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 COMPAÑÍA INDUSTRIAL ROMOSA S.A.C.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que COMPAÑÍA INDUSTRIAL ROMOSA S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1071-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 70,875.00 (Setenta mil ochocientos setenta y cinco con 00/100 soles) por la comisión de dos infracciones tipificadas como MUY GRAVES, previstas en el numeral 25.10 del artículo 25, y el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 05 de julio de 2021, día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución.

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 COMPAÑÍA INDUSTRIAL ROMOSA S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 23 de julio de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1071-2021-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes fundamentos:

- i) La paralización efectuada por los 42 trabajadores (presuntamente afectados por los presuntos actos antisindicales imputados a la empresa) con fecha 22.01.2019 se realizó,



no obstante que la huelga se declaró improcedente debido a que la Federación Nacional de Trabajadores Textiles y Afines del Perú no señaló el motivo para realizar la misma. Esta paralización finalmente fue declarada ilegal por la propia autoridad administrativa de trabajo. Por ello, sí corresponde la aplicación de una sanción, por la ausencia injustificada de labores a los trabajadores que acataron la paralización.

- ii) No es aplicable al caso el artículo 73 del RLRCT, dado que el mismo se refiere al requerimiento colectivo efectuado por el empleador a los trabajadores que se encuentran en huelga y que no asisten a laborar. En el presente caso, los trabajadores no han hecho una huelga indefinida, sino un plantón de un día, por lo que no puede hablarse de un cartelón.
- iii) Tampoco es aplicable el artículo 39 del RLFE que, reglamentando la extinción del contrato de trabajo, refiere que en caso de inasistencias injustificadas estas se computarán desde el día siguiente del requerimiento colectivo efectuado por el empleador, ello toda vez que no se estuvo frente a un supuesto de cómputo de días de inasistencia para una imputación de falta grave, ya que no hubo un solo trabajador al que se le iniciara un procedimiento de despido.
- iv) La empresa no ha menoscabado la libertad sindical, puesto que los trabajadores ejercieron su derecho de huelga.
- v) No se trata de una huelga iniciada por el Sindicato, sino que se trata de una huelga que corresponde a la Federación Nacional de Trabajadores Textiles y Afines del Perú.
- vi) De acuerdo con el literal a) del artículo 84 del RLRCT la huelga es declarada ilegal si se materializa, no obstante que ha sido declarada improcedente.
- vii) La improcedencia de esta medida de paralización de labores que se emitió con fecha 16.01.2019 fue confirmada en última instancia administrativa el 28.01.2019, fecha en que se sancionó a los trabajadores. Por lo tanto, la materialización de una huelga que fue declarada improcedente llevó a que la misma sea declarada ilegal. No puede decirse que la empresa sanciona antes o sin que existiera pronunciamiento sobre el particular por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo.
- viii) El mismo artículo 84 de la norma acotada señala que la ilegalidad de la huelga que se materializa cuando ha sido declarada improcedente debe declararse dentro de los dos días de haberse producido los hechos y podrá ser apelada, debiéndose emitir la resolución de segunda instancia en el plazo máximo de dos días, lo cual no se cumplió en este caso.
- ix) Ninguna de las instancias previas pretende analizar los pormenores de la improcedencia e ilegalidad de la huelga, pero no puede dejarse de lado que esta fue comunicada y realizada contraviniendo el ordenamiento jurídico vigente, toda vez que la medida de suspensión de labores por parte del grupo de 42 trabajadores deviene en ilegal desde el momento de producidos los hechos.
- x) La huelga se materializó cuando la empresa se encontraba negociando con el Sindicato en trato directo, lo cual está prohibido expresamente por el artículo 75 del TUO de la LRCT, aspecto que tampoco ha sido analizado, bajo el argumento que no está en discusión los fundamentos de la declaratoria de ilegalidad o improcedencia de la huelga. No era factible esta paralización de labores por cuanto uno de los requisitos inobservados por la Federación que dio lugar a la improcedencia de la medida de huelga, fue no haber sustentado el motivo de la huelga.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 519-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- xi) La Intendencia sigue omitiendo manifestarse sobre el hecho que la empresa negocia a nivel de empresa y no de Federación, por lo que los resultados de la negociación colectiva a nivel de rama de actividad no son aplicables a los trabajadores de la empresa, siendo que a la fecha en que se materializó la huelga la empresa se encontraba negociando el pliego de reclamos 2019/2020. En ese sentido, no cabía necesidad de acatar una huelga cuando el sindicato de la empresa siempre ha manejado un trato directo a nivel de empresa y no de Federación.
- xii) Se han aplicado erróneamente diversas normas de protección de la libertad sindical, así como también se ha configurado una manifiesta inaplicación del artículo 9 del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, el cual confiere al empleador en uso de su poder de dirección la facultad de sancionar disciplinariamente, dentro de los límites de la razonabilidad, cualquier infracción o incumplimiento de las obligaciones a cargo del trabajador; en razón a que no es cierto que las inasistencias de los trabajadores del 22.01.2019 se encontraban amparadas en la protección del ejercicio del derecho de huelga.
- xiii) La medida inspectiva de requerimiento ha sido expedida bajo un criterio carente de total razonabilidad y objetividad. El requerimiento de dejar sin efecto una sanción de fecha anterior, de igual forma permite que la empresa haya podido ejercer su potestad sancionadora y así nuevamente amoneste de forma escrita y por el mismo hecho a los 42 trabajadores (presuntamente afectados), lo cual es totalmente irrazonable y contraviene el principio de informalismo.
- xiv) En mérito al principio de legalidad, la Inspección del Trabajo, no cuenta con competencia para dejar sin efecto sanciones disciplinarias impuestas por el empleador, siendo esta una competencia exclusiva del Poder Judicial, por lo que en el presente caso la medida de requerimiento impuesta a la empresa, y por cuya inejecución se sanciona, ha excedido las facultades de la Autoridad Administrativa de Trabajo para dictaminar un mandato como ese, lo cual vulnera el principio de predictibilidad. La Intendencia Nacional de Prevención y Asesoría de la SUNAFIL mediante la Carta N° 094-2021-SUNAFIL/INPA se pronuncia sobre la improcedencia de la facultad de la Autoridad Inspectiva para dejar sin efecto las sanciones disciplinarias impuestas por el empleador dada su facultad directriz.
- xv) Los pronunciamientos carecen de una motivación debida, emitiéndose con violación a las garantías mínimas del debido procedimiento administrativo. El pronunciamiento impugnado debe ser revocado o en su defecto declarado nulo.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN



Sobre la infracción en materia de relaciones labores por afectación a la libertad sindical y al derecho a huelga

6.1 Para el análisis del presente caso, resulta importante tener en consideración la siguiente secuencia de hechos:

- Mediante **Resolución Directoral General N° 008-2019-MTPE/2/14**, de fecha 16.01.2019, la Dirección General de Trabajo del MTPE declaró improcedente la comunicación de huelga de la Federación Nacional de Trabajadores Textiles y Afines del Perú, la misma que fue impugnada por la Federación con fecha 24.01.2019.
- Mediante **Carta Notarial de fecha 21.01.2019**, la inspeccionada comunicó al Sindicato de Trabajadores de la Compañía Industrial Romosa S.A.C. lo siguiente: “Nos dirigimos a ustedes con relación a su carta, de fecha 15 de enero de 2019, mediante el cual nos comunican que al amparo del art. 28 de la Constitución y de conformidad con la Ley de Relaciones Colectiva de Trabajo, acatarán la huelga de 24 horas decretada y tramitada por la Federación Nacional de Trabajadores Textiles el día **martes 22 de enero de 2019**. Al respecto debemos indicar, que según la información otorgada por el Ministerio (...) la huelga solicitada por lo referida Federación ha sido declarada IMPROCEDENTE, de donde materializarse la misma estaríamos frente a una huelga ilegal. Estando a lo anterior, lo invocamos a que acudan normalmente a laborar el día 22 de enero ya que, de lo contrario, la ausencia será considerada como una injustificada, por lo que se procederá al descuento de las remuneraciones que correspondan”.
- Mediante **Resolución Directoral General N° 011-2019-MTPE/2/14**, de fecha 28.01.2019, la Dirección General de Trabajo del MTPE declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por la Federación Nacional de Trabajadores Textiles y Afines del Perú contra la Resolución Directoral General N° 008-2019-MTPE/2/14.
- Mediante **Cartas Notariales de fechas 28.01.2019**, la inspeccionada impuso una amonestación escrita a cuarenta y un (41) trabajadores afiliados al Sindicato de Trabajadores de la Compañía Industrial Romosa S.A.C. que acataron la huelga el 22.01.2019.
- Posteriormente, mediante **Resolución Directoral General N° 023-2019-MTPE/2/14**, de fecha 19.02.2019, la Dirección General de Trabajo del MTPE declaró ilegal la huelga realizada el 22.01.2019 realizada por los trabajadores afectados de acuerdo a la convocatoria realizada por la Federación antes mencionada.

6.2 Asimismo, debe dejarse en claro que, conforme a las atribuciones conferidas mediante el Decreto Supremo N° 017-2012-TR, es competencia de la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos o la que haga sus veces en el Gobierno Regional correspondiente, y de la Dirección General de Trabajo del MTPE, según sea el caso, pronunciarse sobre el motivo de la declaración de improcedencia y de ilegalidad de la huelga, no siendo competencia de esta Sala ni de los órganos de las instancias previas de la SUNAFIL pronunciarse sobre los motivos que se consideraron en el caso de autos para la declaración de improcedencia y de ilegalidad de la huelga convocada para el 22.01.2019. De esta manera, la Sala no puede calificar si la huelga se encontraba prohibida o no a la luz de lo establecido en el artículo 75 del TUO de la LRCT, en tanto existe una autoridad administrativa de trabajo competente que es la encargada de dilucidar dichas cuestiones, por lo que no resulta objeto de pronunciamiento del presente procedimiento, determinar si cabía o no la necesidad de acatar una huelga cuando el sindicato de la empresa siempre ha manejado un trato directo a nivel de empresa y no de Federación. No



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 519-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

obstante ello, la impugnante insiste en que corresponde un pronunciamiento sobre un tema fuera de la competencia de la SUNAFIL.

- 6.3 En rigor, lo procedente en el presente procedimiento es dilucidar si se han afectado o no los derechos constitucionales de libertad sindical y de huelga de los trabajadores afiliados al Sindicato de Trabajadores de la Compañía Industrial Romosa S.A.C., al cursarse la carta, de fecha 21.01.2019, a dicha organización sindical, así como al aplicarse sanciones de amonestación escrita a 41 trabajadores sindicalizados, notificadas con Carta Notarial, de fecha 28.01.2019, por haber acatado la huelga del 22.01.2019.
- 6.4 Dicho ello, se observa que la autoridad de segunda instancia confirmó lo resuelto por la autoridad sancionadora de primera instancia, respecto a la determinación de que existió vulneración a dichos derechos colectivos. Esto se sustentó en que la inspeccionada, en respuesta al anuncio de la medida de paralización de 24 horas realizada el día 22.01.2019, cursó la carta, de fecha 21.01.2019, con la cual invocó a la organización sindical a no realizar la medida de fuerza y, seguidamente, amenazó con considerar la ausencia como inasistencia injustificada y realizar el descuento de las remuneraciones; lo cual fue materializado posteriormente con la notificación de las cartas, de fecha 28.01.2019, de amonestación escrita (por conducto notarial) a los 41 trabajadores afiliados a la organización sindical, pese a que, a esa fecha, la declaración de improcedencia de la huelga emitida por el MTPE, no tenía la calidad de consentida o ejecutoriada, estando a que a esa fecha se estaba dentro del plazo para presentar el recurso de reconsideración, incluso hasta el 24.01.2019, fecha en la que la Federación Nacional de Trabajadores Textiles y Afines del Perú, presentó dicho recurso.
- 6.5 Ahora bien, los argumentos de la impugnante para desvirtuar esta infracción carecen de sustento por los siguientes fundamentos:
- El artículo 73 del RLRCT, concordante con el artículo 39 del RLFE, es claro y expreso en señalar que las inasistencias injustificadas en caso de huelgas ilegales requieren de la concurrencia de las siguientes condiciones: i) resolución consentida o ejecutoriada que declare la ilegalidad de la huelga y ii) requerimiento colectivo efectuado por el empleador a los trabajadores, mediante cartelón ubicado 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 impugnante alega que estos artículos no se deben aplicar al caso concreto, sin ofrecer una razón jurídica válida para suponerse que no deba aplicarse tal regla imperativa, cuyo fin es garantizar un debido procedimiento para los trabajadores objeto de la medida disciplinaria —en tanto que garantiza que la causa de la sanción resida en un incumplimiento cierto y no controvertido al momento de su imposición— siendo así una norma dentro de cuyo supuesto de hecho se subsume plenamente lo acontecido en el caso examinado.
 - Si bien es cierto, es la Federación Nacional de Trabajadores Textiles y Afines del Perú quien tramita la huelga convocada para el 22.01.2019 y no el Sindicato de Trabajadores



de la Compañía Industrial Romosa S.A.C., la organización sindical del nivel de empresa forma parte de la mencionada federación, al haber ejercido su libre sindicación; por tanto, le resulta aplicable lo resuelto en el trámite de la mencionada huelga, así como le compete el reconocimiento del derecho constitucional de huelga en semejantes términos.

- Si bien las resoluciones que declaran la ilegalidad de las huelgas se emitieron dentro de los dos días posteriores a la ocurrencia de los hechos, conforme al artículo 84 último párrafo del TUO de la LRCT, la inspeccionada no puede eximirse de responsabilidad por la demora en su emisión, debiendo observar de igual forma las condiciones concurrentes citadas de la legislación imperativa aplicable, de acuerdo con el artículo 73 del RLRCT, concordante con el artículo 39 del RLFE. Solo así es jurídicamente viable el que se pueda considerar a las inasistencias acaecidas por la huelga como “injustificadas”.
- Es así como esta Sala advierte que no se ha cumplido con los dos supuestos requeridos en el artículo 39 del RLFE, en razón a que: (i) la declaración de ilegalidad de la huelga fue efectuada con fecha posterior al día en que se hizo efectiva la huelga convocada y (ii) no se advierte que la inspeccionada, una vez consentida o que haya quedado firme la resolución que declara 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 el día 22.01.2019 como inasistencia injustificada, y tampoco correspondía concluir que la impugnante contaba con la autorización legal para ejercer el poder disciplinario respecto de la medida de fuerza objeto de controversia.
- No se puede sostener la ilegalidad de la huelga sin que antes exista resolución de la autoridad administrativa competente que la haya declarado así y que se encuentre consentida o ejecutoriada. Aquella es una calificación jurídica que el ordenamiento ha confiado a la autoridad administrativa de trabajo y no al propio empleador, pues ello tendría como efecto el que se trate de una forma de autotutela. Por ello, la inspeccionada procedió más allá de lo legalmente permitido al imponer las sanciones disciplinarias a los trabajadores afectados, cuando los sancionó al momento en que se expidió la resolución que confirmó la improcedencia de la comunicación de huelga, sin esperar al pronunciamiento administrativo sobre su ilegalidad. Para efectos de sancionar las inasistencias injustificadas, derivadas de la materialización de una huelga ilegal, no puede considerarse que lo resuelto por la autoridad administrativa de trabajo se retrotrae al momento de ocurridos los hechos, pues, como está dicho ya, ello generaría un efecto equivalente al de la autotutela, situación contraria a lo expresado en nuestro modelo legal. Por ello, el principio de inmediatez no puede servir de fundamento para justificar la sanción disciplinaria a los trabajadores que acataron la huelga convocada el día 22.01.2019, justo después de que se emitió la resolución que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por la inspeccionada, en tanto no se cumplía con lo establecido en el artículo 39 del RLFE que dispone lo siguiente: “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 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”. Contrario sensu, las inasistencias anteriores a la declaratoria de ilegalidad de la huelga mediante acto administrativo firme no pueden ser



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 519-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

consideradas como injustificadas; por tanto, no pueden ser motivo de sanción disciplinaria.

- Incluso, en la Resolución Directoral General N° 023-2019-MTPE/2/14, de fecha 19 de febrero de 2019, conforme a lo expuesto en el Informe N° 230-2015-MTPE/4/8, se precisó en el último párrafo de la parte considerativa que los días de huelga no pueden ser considerados como inasistencias injustificadas en tanto no haya un pronunciamiento definitivo sobre la ilegalidad de la huelga, además que, en el artículo segundo de la parte resolutive, se señaló que cabe la interposición del recurso de reconsideración, lo que deja de manifiesto que aún no se encontraba consentido o ejecutoriado dicho pronunciamiento, y en el artículo tercero de la parte resolución se indicó tener en cuenta lo expuesto en el Informe N° 230-2015-MTPE/4/8.
- El Informe N° 230-2015-MTPE/4/8 del MTPE 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”.
- En esa misma línea, el Informe N° 150-2018-MTPE/2/14.1, de fecha 26 de octubre de 2018, la Dirección de Políticas y Normativa de Trabajo del MTPE ha señalado que: “3. Una lectura sistemática del artículo 73 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y el artículo 39 del Reglamento de la Ley de Fomento del Empleo conducen a entender que las sanciones por inasistencias injustificadas en contextos de huelga (o abandono del cargo injustificadamente, como denomina el administrado) solo pueden basarse en las ausencias posteriores a la declaratoria firme de la ilegalidad de la huelga y el llamado al retorno del empleador. En tal sentido, una sanción de suspensión disciplinaria del trabajador (o "cese temporal", como denomina el administrado) por ausentarse días que corresponde a una huelga declarada improcedente aun no declarada ilegal de manera firme excede la potestad sancionadora del empleador”.
- La Corte Suprema de Justicia de la República, a través de la Casación N° 15537-2015 Lima, estableció que: “ (...) si bien de acuerdo al artículo 73° del Decreto Supremo N° 010-2003-TR se ha señalado que es requisito que el Sindicato comunique a lo Autoridad Administrativa su decisión de ejercer su derecho de huelga, requisito que el Sindicato ha cumplido y que dicha comunicación ha sido declarada improcedente mediante Resolución Directoral N° 154-2012-DPSCL-TAC, de fecha 19 de diciembre de 2012, 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”.

- Así, tenemos que la posición de la impugnante no se encuentra respaldada por la jurisprudencia emitida por la Corte Suprema de Justicia de la República y las opiniones técnicas del MTPE, que han tenido una interpretación acorde a la protección del derecho fundamental de la huelga, disponiendo que cuando esta se materialice **solo podrá considerarse que se incurre en faltas injustificadas en forma posterior a la declaratoria de una huelga ilegal, por medio de resolución administrativa firme**, conforme se ha expuesto en los considerandos precedentes. Por ende, lo sostenido por las autoridades que condujeron el procedimiento sancionador en primera y segunda instancia no ha forzado la aplicación del artículo 73 del RLRCT en el presente caso.
- De la lectura del artículo 73 del RLRCT no se aprecia que el mismo se aplique únicamente para supuestos de huelga indefinida, como alega la impugnante. Tal especificación únicamente encuentra fundamento en el particular punto de vista de la compañía, pues no se encuentra sustento jurídico alguno que acote la aplicación de la citada norma imperativa. Como está dicho, el objeto de tal regulación es la de garantizar un debido procedimiento para los trabajadores que pudieran ser sancionados por acatar una huelga ilegal, de forma que la sanción invocable sea desplegada solamente cuando tal situación jurídica quede firmemente establecida. Por tal motivo, esta Sala no acoge la interpretación expuesta en su recurso de revisión.
- Lo resuelto por la Dirección General de Trabajo del MTPE respecto a la improcedencia e ilegalidad de la huelga convocada para el 22.01.2019 por la Federación Nacional de Trabajadores Textiles y Afines del Perú, se ha tomado en cuenta y ha permitido corroborar que los actos de la impugnante materializados con la carta, de fecha 21.01.2019, así como con las sanciones de amonestación escrita notificadas con Carta Notarial, de fecha 28.01.2019, a 41 trabajadores sindicalizados (por haber acatado la huelga del 22.01.2019) son contrarios a los derechos constitucionales de libertad sindical y de huelga de los trabajadores afiliados al Sindicato de Trabajadores de la Compañía Industrial Romosa S.A.C., no teniendo justificación legal alguna.

6.6 Por lo antes señalado, esta Sala comparte lo manifestado por el inferior en grado en este extremo en la resolución de intendencia, y concluye que el incumplimiento por incurrir en actos que vulneran la libertad sindical y el derecho de huelga de los trabajadores afiliados al Sindicato de Trabajadores de la Compañía Industrial Romosa S.A.C, al cursar la carta, de fecha 21.01.2019, a dicha organización sindical y al aplicar sanciones de amonestación escrita notificadas con Carta Notarial, de fecha 28.01.2019, en perjuicio de 41 trabajadores sindicalizados, configura una infracción muy grave en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT.

Sobre la medida inspectiva de requerimiento

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

6.8 Al respecto, el artículo 14 de la LGIT, establece:

“Las medidas inspectivas de advertencia y requerimiento se reflejarán por escrito en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente, debiendo notificarse al



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 519-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

6.9 En similar sentido, el artículo 17 del RLGIT, establece en su numeral 17.2:

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

6.10 Como se evidencia de las normas acotadas, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador.

6.11 De las actuaciones realizadas se evidencia que la inspectora comisionada emitió la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 03.04.2019⁹, con la finalidad de que la impugnante cumpla con acreditar haber dejado sin efectos las cartas notariales, de fecha 28.01.2019, enviadas a los 41 trabajadores sindicalizados del Sindicato de Trabajadores de la Compañía Industrial Romosa S.A.C., mencionados en el punto 1.5 de los hechos verificados de la citada medida inspectiva de requerimiento, la cual fue debidamente notificada a la impugnante, con fecha 03.04.2019, otorgándole un plazo de seis (6) días hábiles para dar cumplimiento de lo ordenado. Además, en aquella medida de requerimiento explícitamente se señaló que el incumplimiento al requerimiento constituirá infracción a la labor inspectiva, sancionable con multa.

6.12 Corresponde anotar que, en este caso, el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento reposa en la infracción por haber incurrido en actos que vulneran la libertad sindical y el derecho de huelga de los trabajadores afiliados al Sindicato de Trabajadores de la Compañía Industrial Romosa S.A.C., al haberse impuesto sanción de amonestación escrita a 41 trabajadores afiliados que acataron la medida de paralización realizada el 22.01.2019. En ese sentido, resulta pertinente mencionar que dicho incumplimiento, analizado en esta instancia de revisión por ser de su competencia, ha sido corroborado por esta Sala, de acuerdo a lo

⁹ Véase folio 157 y siguientes del expediente inspectivo.



expuesto en líneas precedentes, siendo que las sanciones impuestas a los trabajadores afectados afectaron la libertad sindical y su derecho a la huelga, por no cumplir con los parámetros dispuestos por la legislación para que sean consideradas como válidas, y dado que dichas sanciones han tenido como efecto sancionar la materialización de la medida de fuerza adoptada por la organización sindical. En dicho contexto, a fin de restablecer la legalidad o el restablecimiento de los derechos, la medida inspectiva de requerimiento ha sido extendida, ordenando a la impugnante que deje sin efecto las sanciones disciplinarias, en tanto la ausencia de los trabajadores por acatar la paralización del 22.01.2019 no puede ser considerada inasistencia injustificada. Sin embargo, no obra documentación que acredite que la impugnante, durante las actuaciones inspectivas, dejó sin efecto las cartas notariales notificadas, con fecha 28.01.2019, a los 41 trabajadores sindicalizados, en atención a la medida inspectiva de requerimiento antes señalada, y tampoco documentación que acredite la reversión de los efectos antijurídicos de la conducta infractora cometida, de acuerdo a lo ordenado en la referida medida inspectiva de requerimiento.

- 6.13 La impugnante refiere sin sustento en su recurso de revisión que la medida inspectiva de requerimiento es irrazonable y que vulnera principios jurídicos. Por el contrario, esta Sala advierte que la medida inspectiva de requerimiento extendida no resulta irrazonable, pues está fundada en la determinación de un comportamiento infractor sobre el que cabía reversión. De esta manera, la medida inspectiva de requerimiento practicada en el caso examinado se ajusta al marco legal vigente que permite corregir la ilegalidad de las conductas infractoras cometidas.
- 6.14 Por tanto, está acreditado que la impugnante no cumplió, en el plazo otorgado, con la medida inspectiva de requerimiento, siendo que por esta conducta ha incurrido en una infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el artículo 46 numeral 46.7 del RLGIT.
- 6.15 Debe precisarse, además, que, si la empresa hubiera cumplido con la medida inspectiva de requerimiento, eso no la habilitaría a sancionar estos hechos posteriormente; en vista de que se advierte que no se han cumplido con los presupuestos exigidos por la normativa aplicable —conforme con lo ante expuesto— para ejercer el poder disciplinario en este caso, al tratarse de una situación donde prevalece la protección al derecho fundamental de la huelga.
- 6.16 Ahora bien, con relación a los argumentos de la impugnante que cuestionan la emisión de la medida inspectiva de requerimiento, estos carecen de sustento, pues no tienen mérito para desvirtuar esta infracción a la labor inspectiva.
- 6.17 Particularmente, en cuanto a la Carta N° 094-2021-SUNAFIL/INPA, de fecha 17.03.2021, mediante la cual la Intendencia Nacional de Prevención y Asesoría absuelve la consulta relacionada con la facultad de la autoridad inspectiva para dejar sin efecto sanciones disciplinarias, se señala que: “ni el Sistema de inspección del Trabajo en general, ni los Inspectores de Trabajo en particular, cuentan expresamente con competencia para dejar sin efecto sanciones disciplinarias impuestas por el empleador, sea aquella más gravosa (el despido) como aquellas otras distintas del despido (amonestaciones y suspensiones sin goce de haber); en ese sentido, al ser las sanciones disciplinarias una consecuencia a las faltas que los trabajadores pudieran cometer en el marco de la relación laboral, estas son parte del desarrollo de la prestación personal de servicios, por tanto, solo el Poder Judicial en el ámbito de sus competencias podría ordenar dejar sin efecto las mismas”. Al respecto, debe indicarse que esta Sala comparte lo señalado por la autoridad de segunda instancia sobre el particular, pues el presente procedimiento administrativo sancionador no versa propiamente sobre la impugnación de medidas disciplinarias impuestas por la inspeccionada como consecuencia de faltas laborales, sino, como es de verse de los actuados, sobre los hechos infractores que demuestran que la inspeccionada ha hecho uso de amenazas y posteriores medidas disciplinarias a trabajadores sindicalizados para afectar la libertad sindical, así como al derecho



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 519-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

a huelga. Y, si bien con la medida de requerimiento se solicitó a la inspeccionada dejar sin efecto las cartas de amonestación escrita cursadas a los trabajadores afectados, lo requerido se encuentra permitido, en tanto para la protección de la libertad sindical el Tribunal Constitucional, en el fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01139-2007-PA/TC ha señalado que: "dicha libertad sindical como derecho constitucional: (...), implica la instauración de garantías positivas y negativas. La protección negativa se plantea frente al Estado y se dirige a la remoción de todos los obstáculos y restricciones que impidan el libre ejercicio de lo libertad sindical. La protección positiva supone la implementación de medidas frente al empleador, principalmente, dirigidas a garantizar la efectividad del derecho por medio del establecimiento de reglas, procedimientos, medios de reparación, sanciones y facilidades para su ejercicio".

Sobre la motivación de las resoluciones expedidas

- 6.18 Al revisar las resoluciones de primera y segunda instancia, expedidas por los inferiores en grado, se aprecia que la resolución apelada ha motivado fáctica y jurídicamente la decisión de sancionar a la inspeccionada. De esta manera, al quedar establecido que las infracciones muy graves han sido debidamente determinadas por la autoridad de primera instancia conforme a derecho, y, además, por la resolución de segunda instancia que determinó confirmar dicho pronunciamiento, se puede concluir que las resoluciones antes citadas se encuentran debidamente motivadas, en tanto en ellas se han detallado los hechos que motivaron la sanción, precisándose las normas vulneradas y determinándose que la inspeccionada incurrió en responsabilidad administrativa que amerita sanción; en consecuencia, no se advierte que se haya afectado el principio del debido procedimiento, siendo carente de sustento afirmar que la resolución apelada se haya impuesto sin una debida motivación.
- 6.19 Por las consideraciones antedichas, deviene en infundado el recurso de revisión. En ese sentido, no corresponde acoger ninguno de sus extremos, no siendo atendible el pedido de nulidad solicitado al no advertirse vicio alguno que la acarree.

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 INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto por COMPAÑÍA INDUSTRIAL ROMOSA S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 1071-2021-SUNAFIL/ILM de fecha 30 de



...io de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 2699-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE5, ...s fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 1071-2021-SUNAFIL/ILM en todos sus extremos.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a COMPAÑÍA INDUSTRIAL ROMOSA S.A.C. 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.gob.pe/sunafil).

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
Jessica Alexandra Pizarro Delgado
Vocal Alterna
Tribunal de Fiscalización Laboral



CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN VÍA CASILLA ELECTRÓNICA

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, COMPAÑIA INDUSTRIAL ROMOSA SAC identificado con RUC: 20100267846 el siguiente documento RESOLUCIÓN DE TERCERA INSTANCIA N° 0000000519-2021 en fecha 22/11/2021 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.

Sistema Informático de Notificación Electrónica de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)
2021519 - Fecha de Depósito: 19/11/2021

LPDERECHO.PL