



Firmado digitalmente por :
MENDOZA LEGOAS Luis
Erwin FAU 20555195444 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22.10.2021
9:24:45-0500



Firmado digitalmente por :
ORSINI WISOTZKI Desiree Bianca
FAU 20555195444 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26.10.2021 10:51:33-0500

Firmado digitalmente por :
PACHECO ZERGA Luz Imelda FAU 20555195444 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21.10.2021 22:02:31-0500

Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 2864-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE1

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : RACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1070-2021-SUNAFIL/ILM

MATERIA :
- RELACIONES LABORALES
- LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **RACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL S.A.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 1070-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 30 de junio de 2021.

Lima, 18 de octubre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **RACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL S.A.** (en adelante **la impugnante**) en contra de la Resolución de Intendencia N° 1070-2021-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° 16258-2018-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° 3808-2018-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, y una (1) infracción MUY GRAVE contra la labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de cargos N° 989-2019-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 09 de octubre de 2019, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Relaciones laborales: Remuneraciones (Pago íntegro y oportuno de la remuneración convencional – sueldos y salarios), Relaciones colectivas (Libertad Sindical – licencia sindical, cuota sindical, entre otros).



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

y otorgándose un plazo de cinco (05) 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 Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**), la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 597-2019-SUNAFIL/ILM/AI2 de fecha 31 de diciembre de 2019 (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 cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 187-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1 de fecha 28 de febrero de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/ 126,056.25 (Ciento veinte y seis mil cincuenta y seis con 25/100 soles, por haber incurrido en:

- Una infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por realizar actos que afectan la libertad sindical consistentes en hacer extensivos de manera unilateral los beneficios económicos pactados mediante Convenio Colectivo 2017-2018, con el Sindicato de Trabajadores de Racionalización Empresarial S.A. – SINTRAREM, a los trabajadores no sindicalizados, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole la multa de 12.15 UIT (2018), ascendente a S/ 75,633.75 soles.
- Una infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no asistir a la diligencia de comparecencia el día 23 de noviembre de 2018 a las 12:00 horas, tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole la multa de 12.15 UIT (2018), ascendente a S/ 50,422.50 soles.

1.4 Con fecha 09 de junio de 2020, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 1070-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 30 de junio de 2021, argumentando lo siguiente:

- i. La resolución apelada es nula por vulnerar el derecho a la debida motivación y el debido procedimiento, conforme a lo previsto de los artículos 3, 6 y 10 de la Ley N° 27444, así como del numeral 3 del artículo 139 de la Constitución.
- ii. Conforme se aprecia de los considerandos 3.13, 3.16 y 3.17 de la resolución apelada, el Inspector comisionado ha señalado que, en virtud de la cláusula delimitadora suscrita entre la empresa y el sindicato, todos los beneficios



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

obtenidos mediante el Convenio Colectivo solo podrían ser aplicables a los trabajadores sindicalizados; sin embargo, dicha interpretación no había sido correcta, ya que del análisis de la cláusula primera del citado Convenio, se puede apreciar : i) que el convenio será aplicable a todos los trabajadores sindicalizados y ii) que no se utiliza ninguna terminología que presuma la exclusividad de ello. La interpretación sería diferente si en dicha cláusula se hubiera utilizado los términos: “*únicamente, solo, exclusivamente, se excluye a, entre otros*”. En ese sentido, el Inspector pretende crear a través de la interpretación una exclusividad en la aplicación del convenio colectivo que éste no contiene.

- iii. En el considerando 3.21 de la resolución apelada, se ha señalado que el haber realizado la extensión de los tres beneficios del convenio colectivo a personal no sindicalizado afecta el derecho a la igualdad, asimismo, en el considerando 3.25 de la resolución apelada, la Inspectora ha manifestado que la extensión de los referidos beneficios afecta la libertad sindical y desincentiva la afiliación de los trabajadores a la organización sindical, sobre ello, se advierte que la Inspectora ha vulnerado el principio de imparcialidad, toda vez que expresó argumentos de los cuales se colige su tendencia a culpar a la empresa de cometer actos de afectación a la libertad sindical, aun cuando esta presunta afectación no habría sido dilucidada en última instancia.
- iv. El haber realizado la extensión de los beneficios del convenio colectivo no ha afectado la afiliación de los trabajadores a la organización sindical, toda vez que han hecho uso de su derecho a la libertad en el aspecto positivo, tal y como ha sido definido en el considerando 27 de la Sentencia N° 08-2005-PI/TC.
- v. El artículo, inciso 2 de la Constitución Política del Perú, contiene dos preceptos: i) la exigencia de que toda persona sea tratada de igual manera ante la ley, y ii) la prohibición de la discriminación por los motivos establecidos en la referida norma y en el ordenamiento. Ahora bien, respecto a la discriminación, el Convenio N° 11 de la Organización Internacional del Trabajo, lo define como cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación, siendo así, según dicho convenio, para que se verifique la existencia de un acto de discriminación, es necesario que se presenten tres requisitos: i) Un acto: distinción, exclusión o preferencia, ii) Un motivo prohibido: la raza, color, sexo, religión, opinión política, entre otros, y iii) Un resultado: anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación, para mayor sustento Rodríguez Piñeiro señala que existe una distinción entre el mandato de no discriminación y el principio de igualdad,



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

puesto que “el principio de no discriminación no es simple consecuencia de la igualdad, sino una aplicación modulada y dinámica de esta”, por lo cual si bien el mandato de no discriminación mantiene un vínculo estrecho con el de igualdad, el mandato de no discriminación tiene un alcance en situaciones más específicas, teniendo en cuenta ello, existen dos tipos de discriminación: la discriminación directa e indirecta, la primera implica una discriminación fácilmente identificable, puesto que se utiliza un motivo o razón prohibido en forma evidente como fundamento de la distinción, exclusión o preferencia realizada por el empleador, y la segunda, es la aplicación de medidas que son aparentes neutras, por todo ello, es evidente que la empresa no ha cometido ningún tipo de acto de discriminación en perjuicio de los trabajadores afiliados al Sindicato, por el contrario la finalidad de la empresa, es que en virtud al principio de igualdad, fue otorgar los mismos beneficios económicos a los trabajadores no sindicalizados, de forma que se preserve la armonía entre todo el personal de a la empresa.

- vi. La extensión de los beneficios económicos del convenio fue para generar un equilibrio entre los ingresos del personal no sindicalizado, que además es fruto de una costumbre, una práctica regular que la empresa realizaba con anterioridad a la suscripción del Convenio Colectivo 2017, siempre sobre la base del principio de igualdad, conforme a lo previsto por la Corte Suprema de Justicia de la República en las Casaciones N° 2864-2009-LIM y 602-2010-LIM.
- vii. En relación al resultado, la extensión de los beneficios económicos al personal no sindicalizado no ha desencadenado que exista una anulación o alteración de la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo, en realidad, ello únicamente trae como consecuencia que el personal afiliado, como el no afiliado, se encuentren en un mismo nivel, percibiendo de igual forma los mismos beneficios.
- viii. Sobre lo señalado en el considerando 3.40 de la resolución apelada, respecto a la extensión de los 03 beneficios conseguidos mediante Convenio Colectivo del periodo 2017-2018, ya se ha asumido una postura en el poder judicial, es así que, en el VIII Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral, celebrado el 06 de agosto de 2019, se acordó que es válida la extensión unilateral por parte del empleador de los acuerdos celebrados por un sindicato minoritario siempre y cuando éstos se refieran a los beneficios laborales más beneficiosos al trabajador, en ese sentido, no se puede determinar que haya existido algún tipo de discriminación, por lo que no corresponde acoger la multa propuesta sobre este extremo.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- ix. La extensión de los beneficios no ha afectado derechos constitucionales del demandante, sino que obedece a la costumbre laboral instituida en la empresa, en tanto se ha cumplido con dos condiciones esenciales, el primero, el elemento objetivo o usus y el segundo, el elemento subjetivo u opinio iuris.
- x. La OIT ampara la extensión de beneficios realizada por la empresa, por cuanto ha señalado que los beneficios pactados con un sindicato minoritario pueden ser extendidos a trabajadores no sindicalizados, en atención al principio de igualdad recogido en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución.
- xi. La sanción impuesta por la inasistencia a la comparecencia de fecha 23 de noviembre de 2018 es desproporcional, toda vez que no se ha desarrollado correctamente la norma infringida, mencionando únicamente el artículo que supuestamente habría sido vulnerado; sin embargo, considerando que en supuesto negado de que sea amparada la sanción propuesta, se deberá tener en consideración el principio de concurso de infracciones, siendo sancionada únicamente por la omisión a la comparecencia, equivalente a S/. 9,450.00 soles.
- xii. La multa impuesta por haber cometido supuestos actos de discriminación ha sido indebidamente calculada, por cuanto en el considerando 31 del Informe Final se propone la multa de 12.15 UIT equivalente a la suma de S/ 76,6333.75 soles, no obstante, al realizar la multiplicación de (12.15 x 4150), el resultado es de S/ 50,422.50 soles; sin embargo, los Inspectores han señalado que corresponde aplicar una sobretasa del 50% de la multa propuesta, ascendiendo al total de S/. 75,633.75, pues en el hipotético negado que la multa sea amparada, deberá ser únicamente por el importe de S/. 50,422.50 soles.
- xiii. El Acta de Infracción fue emitida el mismo día de la última comparecencia, dando a entender que ya se tenía predeterminada la propuesta de multa, lo cual afecta el principio de imparcialidad, debido procedimiento y el procedimiento regular de los requisitos de validez de los actos administrativos, por ende, recae en nulidad.
- xiv. Reitera que no es razonable que el Acta de Infracción haya sido notificada luego de haber transcurrido 10 meses desde la última diligencia inspectiva, lo cual acarrea nulidad, que, además, en el Informe Final no se han pronunciado sobre el motivo de la notificación del Acta de Infracción luego de tanto tiempo.
- xv. No podría admitirse que el plazo de caducidad recién se compute desde la fecha de notificación de la imputación de cargos, ya que esta interpretación serviría para convalidar situaciones arbitrarias, que además vulnera el principio del



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

debido procedimiento, razonabilidad, buena fe procedimental, seguridad jurídica y derechos fundamentales de los administrados, por tanto, la autoridad de trabajo debe declarar la caducidad del presente procedimiento administrativo.

- 1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 1070-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 30 de junio de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación, interpuesto por la impugnante, por considerar que:

Del Derecho Fundamental a la Libertad Sindical

- i. La libertad sindical es un derecho complejo que tiene una doble titularidad, individual y colectiva y comprende un aspecto positivo y uno negativo. En este último aspecto, el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR (en adelante, la LRCT), establece: “El Estado, los empleadores y los representantes de uno y otros deberán abstenerse de toda clase de actos que tiendan a coactar, restringir o menoscabar, en cualquier forma, el derecho de sindicalización de los trabajadores, y de intervenir en modo alguno en la creación, administración o sostenimiento de las organizaciones sindicales que éstos constituyen”.
- ii. Del análisis de la resolución apelada, se aprecia que la autoridad de primera instancia ha determinado que la inspeccionada ha incurrido en actos que afectan la libertad sindical al haber extendido de manera unilateral los beneficios económicos pactados mediante Convenio Colectivo 2017 – 2018, con el Sindicato de Trabajadores de Racionalización Empresarial S.A. – SINTRAEM, a los trabajadores no sindicalizados, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT.
- iii. De la revisión del documento denominado “CONVENIO COLECTIVO DE TRABAJO 2017 – 2018 SUSCRITO POR LA EMPRESA RACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL S.A. Y EL SINDICADO DE TRABAJADORES DE RACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL S.A.”³, suscrita el 27 de abril de 2018, se observa lo siguiente:

CLAUSULA PRIMERA. - AMBITO DE APLICACIÓN

El presente convenio será de aplicación a todos los trabajadores afiliados al SINDICATO DE TRABAJADORES DE RACIONALIZACION EMPRESARIAL S.A. – SITRAREM, a la fecha de suscripción del Convenio Colectivo.

² Notificada a la inspeccionada el 02 de julio de 2021, ver fojas 202 del expediente sancionador.

³ Ver foja 11 del reverso del expediente inspectivo



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- iv. Como es de verse, es evidente que el convenio colectivo es de aplicación para todos los trabajadores que tengan la condición de afiliados al Sindicato, evidenciando además que, el extender beneficios a trabajadores no sindicalizados después del proceso de negociación colectiva restringe la capacidad de obrar del sindicato, dado que ello promueve indirectamente que no sea necesaria la afiliación sindical para alcanzar beneficios, haciendo que la situación de los trabajadores sindicalizados sea en desventaja, pues invierten recursos y esfuerzos para la mejora de sus condiciones de trabajo, mientras que los trabajadores no sindicalizados no lo hacen y, pese a ello, el empleador decide unilateralmente otorgarles incrementos remunerativos en un contexto donde existe un conflicto abierto por mejoras económicas para los trabajadores sindicalizados; haciéndose énfasis en que no constituye una situación de injusticia o desventaja que los trabajadores no sindicalizados no perciban mejoras remunerativas en tanto éstos, de modo libre y voluntario, han decidido ejercer su libertad de no afiliarse a la organización sindical antes referida.
- v. Además, el inferior en grado ha citado la Casación Laboral 4255-2017 – Lima, para fundamentar que en nuestro ordenamiento laboral no se permite la extensión de los beneficios obtenidos por sindicatos minoritarios, como se aprecia en el considerando 3.29 de la resolución apelada, por lo que no podría ampararse en el principio de igualdad la conducta realizada por la inspeccionada en contra de la organización sindical afectada de acuerdo a la interpretación sostenida en dicha Casación Laboral.
- vi. En esa medida, no habiendo sido acreditada una causa objetiva y razonable que justifique la extensión de los beneficios del Convenio Colectivo a los trabajadores no afiliados, se desestimó dicho extremo

Del incumplimiento de asistir a la diligencia de comparecencia

- vii. En el presente caso, habiéndose acreditado que la inspeccionada no asistió a la diligencia de comparecencia programada para el 23 de noviembre de 2018 a las 11:30 horas sin justificación alguna, se determinó que la inspeccionada incurrió en la infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT, imponiéndose una sanción pecuniaria, por dicha conducta infractora.
- viii. Sobre la solicitud de aplicación del principio de concurso de infracciones, la misma no resulta atendible, ya que la extensión de los beneficios del convenio



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

colectivo a los trabajadores no afiliados y la insasistencia a la com`parecencia son conductas diferentes subsumidas bajo diferentes tipos legales.

- ix. En cuanto a la solicitud de la emisión de una medida de requerimiento, dado el carácter de insubsanable de la infracción, ello no era pertinente, lo que se puso de conocimiento del sujeto inspeccionado con fecha 26/12/2018.
- x. Por lo expuesto, cabe indicar que se ha garantizado su derecho de defensa en cada una de las etapas del procedimiento administrativo sancionador.

De la multa impuesta

- xi. Las justificaciones alegadas por la inspeccionada a través de su recurso impugnativo no desvirtúan su responsabilidad en la comisión de la infracción imputada, se advierte que el inferior en grado en ejercicio de su facultad sancionadora impuso una multa, cuyo monto correspondiente, ha sido debidamente determinado, por cuanto se realizó en cumplimiento a lo prescrito por ley, al haberse calculado y graduado dicha multa de acuerdo a los criterios generales de graduación: número de trabajadores afectados y gravedad de la infracción, previstos en el artículo 38 de la LGIT y en atención a la tabla de cuantía y aplicación de sanciones, que se encuentra prevista en el numeral 48.1 del artículo 48 del RLGIT, y en lo previsto en el numeral 48.1-B del citado artículo, tabla que contiene valores fijos, es decir, sin que la autoridad de primera instancia tenga discrecionalidad para imponer un monto diferente al establecido por el legislador, considerando además que la tabla de multas aplicada ha sido adecuada en función al principio de razonabilidad, conforme al artículo 1 del Decreto Supremo N° 015-2017-TR; por tanto, carece de sustento el argumento de la inspeccionada en este extremo de su apelación.

De la emisión del Acta de Infracción

- xii. De la revisión del expediente inspectivo se observa a foja 567 que el Inspector comisionado notificó en fecha 20 de diciembre de 2018 el requerimiento de comparecencia, para el día 26 de diciembre a las 11:00 horas, y, si bien se observa que el Acta de Infracción fue emitida el mismo día de la comparecencia ello no altera en nada ni pone en duda la fecha en que fue efectuada la diligencia, máxime si se advierte que el Acta de Infracción cuenta con el contenido mínimo previsto en el artículo 46 de la LGIT y el artículo 54 RLGIT, y que lo alegado por la inspeccionada carece de fundamento.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

De la extemporaneidad de la notificación del Acta de Infracción

- xiii. El numeral 151.3 del artículo 151 del TUO de la LPAG prescribe que el vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no la exime de sus obligaciones y que la actuación administrativa fuera de término no queda afecta de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga. En consecuencia, la extemporaneidad de la notificación del Acta de Infracción considerando su fecha de emisión no está afecta de nulidad, al no existir norma alguna que expresamente así lo establezca. De otra parte, no está acreditado en autos que la referida extemporaneidad en la notificación del Acta de Infracción haya impedido a la inspeccionada ejercer su derecho de defensa aportando los medios probatorios que considere convenientes; en consecuencia, se mantiene la responsabilidad de la inspeccionada en la infracción sancionada.

De la caducidad en el procedimiento sancionador

- xiv. En cuanto a la caducidad, el procedimiento se inició el **24 octubre de 2019** con la Imputación de Cargos N° 989-2019-SUNAFIL/ILM/SIAI conjuntamente con el Acta de Infracción y culminó con la notificación de la Resolución de Sub Intendencia N° 187-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1 el **11 de marzo de 2020**; 3 meses y 16 días después, con lo que no operó la caducidad. En consecuencia, corresponde desestimar este extremo del recurso de apelación.
- xv. De la revisión integral del expediente sancionador, se observa que se ha garantizado la debida motivación del acto administrativo apelado, conforme al artículo 3 y numeral 6.1 del artículo 6 del TUO de la LPAG, y dentro del marco constitucional de los numerales 3 y 5 del artículo 139 de la Carta Magna.
- 1.6.** Con fecha 16 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° 1070-2021-SUNAFIL/ILM.
- 1.7.** La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 001335-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 19 de agosto de 2021 por la Secretaría Técnica del Tribunal de Fiscalización Laboral.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

2. 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.

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,

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."

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.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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.

3. 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 estos 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

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° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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.

4. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE RACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL S.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que RACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1070-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se confirmó en parte la sanción impuesta de S/ 126,056.25 (Ciento veinte y seis mil cincuenta y seis con 25/100 soles), por la comisión, de, entre otras, de la infracción tipificada como MUY GRAVE, previstas en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, e infracción tipificada como MUY GRAVE, previstas en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución⁹. 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 03 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 RACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL S.A.

5. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1** Con fecha 16 de julio de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1070-2021-SUNAFIL/ILM, solicitando que se declare nula la resolución de intendencia, por los siguientes argumentos:
- Inaplicación del principio de seguridad jurídica, reconocido implícitamente en los artículos 3 y 43 de la Constitución Política.

⁹ Iniciándose el plazo el 03 de julio de 20203



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- Debe tenerse presente que la garantía constitucional de la seguridad jurídica y de la predictibilidad de las decisiones judiciales, y por extensión, las administrativas, constituye un principio implícito en nuestra Constitución Política, tal como se ha reconocido por el propio Tribunal Constitucional mediante la Sentencia emitida el 30 de abril de 2003 recaída en el Expediente N° 0016-2002/TC, así como en la Sentencia recaída en el Expediente N° 03900-2021-PA/TC.
- En esa medida, a pesar que en el recurso de apelación se haya citado jurisprudencia existente respecto a la posibilidad de otorgar beneficios similares a los contenidos en un convenio colectivo a favor de los trabajadores no afiliados; sin embargo, la Intendencia ha indicado que la Casación Laboral N° 2864-2009, Casación Laboral 602-2010 LIMA y el VIII Pleno Jurisdiccional en Materia Laboral no eran vinculantes, además de que los hechos que la fundamentan no guardan relación directa con el presente caso, pues pretender que los criterios que deban seguirse sean únicamente sentencias formalmente declaradas como precedentes coloca en una situación de indefensión al justiciable, en ese sentido, tanto las Casaciones indicadas y el VIII Pleno Jurisdiccional en materia laboral guardan estricta relación con las infracciones imputadas a nuestra empresa, pronunciamientos que, además, señalan expresamente que el empleador se encuentra plenamente facultado para otorgar beneficios similares a los contenidos en un convenio colectivo celebrado con organizaciones sindicales minoritarios a favor de trabajadores no afiliados.
- De manera complementaria, citamos la Casación Laboral N° 20956-2017-Lima, en la cual la Corte Suprema arriba a la conclusión que, a partir del reconocimiento del derecho a la libertad sindical negativa por parte de los trabajadores no sindicalizados, quienes no pueden ver truncadas sus expectativas de percibir mejoras remunerativas por el solo hecho de no estar afiliados a una organización sindical, pues asumir una posición contraria a la de la Corte Suprema de Justicia implicaría que los trabajadores no sindicalizados se vean forzados a afiliarse a una organización que consideran no los representa, por tanto, la propia Corte Suprema ha determinado que el otorgamiento de beneficios similares a trabajadores no afiliados no sindicalizados, no constituye una vulneración de la libertad sindical, sino todo lo contrario, la cautela de la libertad sindical negativa.
- El reciente pronunciamiento del VIII Pleno Jurisdiccional Supremo en materia laboral, como la Casación N° 20956-2017 LIM, emitida con anterioridad resultan ser pronunciamientos concluyentes respecto a la legítima posibilidad de extender/otorgar beneficios económicos derivados de un convenio colectivo suscrito entre la empresa y un sindicato minoritario, ello como una muestra fidedigna del ejercicio de libertad de la empresa en la gestión de las relaciones laborales, en aras de lograr la igualdad salarial al interior de la organización.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- Aplicación errónea del artículo 2 de la Constitución Política
 - La impugnante señala que no ha cometido algún acto que suponga discriminación contra los trabajadores afiliados al sindicato, ya que la decisión empresarial se sujetó al criterio dispuesto por la Corte Suprema en la Casación Laboral N° 20956-2017 LIMA, además en contraste a lo señalado en la resolución impugnada la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 02476-2010-AA/TC, que se ha citado, NO constituye un precedente de observancia obligatoria, sino que tampoco contiene particularidades semejantes o es de igual condición al presente caso, como si sucede con la Casación Laboral N° 20956-2017 Lima, en esa medida, se reitera pues, que tres hechos relevantes y distintos de la sentencia del Tribunal Constitucional respecto al presente caso son los siguientes: (i) se analizan aumentos remunerativos derivados del aumento de los jornales básicos y condiciones de trabajo; (ii) se corroboró que la decisión de la empresa de extender los conceptos remunerativos conllevó a que afiliados presentaran cartas de desafiliación; y (iii) el sindicato y la empresa se encontraba en negociando el pliego de reclamos.
 - Respecto a otorgar los bonos en época de negociación del pliego de reclamos, cabe señalar que la OIT, en el Informe N° 307, Caso N° 1886, al pronunciarse sobre la Queja interpuesta por la Asociación de Empleador Bancarios de Uruguay contra el Gobierno del Uruguay, señala que: *“El Comité considera que el otorgamiento de gratificaciones al personal no afiliado a la organización sindical – aun si no es a la totalidad de los trabajadores no afiliados – excluyendo de ellas a todos los trabajadores afiliados en momentos que existe un conflicto colectivo, es un acto de discriminación antisindical contrario al Convenio núm. 98. En estas condiciones, el Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para evitar que tales actos se repitan”*, situación que no se presenta al presente caso, pues como se indicó en toda la presente inspección, no nos encontramos en época de negociación del pliego de reclamos, en cuyo caso si se hubiera probado la desafiliación de los trabajadores se habría acreditado la discriminación.
 - Es así que, en el presente caso no existe discriminación por razón sindical puesto que los trabajadores afiliados al Sindicato percibieron efectivamente el monto de S/. 145.00 soles como aumento general, al igual que los trabajadores afiliados al Sindicato, mientras que los no sindicalizados también percibieron esta suma, lo cual ha contribuido en alcanzar la igualdad material en la percepción de remuneraciones de todos nuestros trabajadores, lo cual no puede calificarse como un acto discriminatorio.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- La resolución impugnada señala que no existen causas objetivas y razonables que sustenten el trato diferenciado, cuando sí existe una causa objetiva y razonable, pues la implementación de la política salarial se sustenta precisamente en el principio de igualdad, esto es, otorgar un beneficio similar al de la Bonificación por Cierre de Pliego a los trabajadores no afiliados para así paliar la diferencia remunerativa de dichos trabajadores respecto de los afiliados al Sindicato y preservar la armonía en la percepción de remuneraciones entre todo el personal de nuestra empresa.
- Inaplicación del artículo 31 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.
 - En el considerando 3.19 de la resolución impugnada, se hace referencia a que la Inspectora comisionada dejó constancia en el undécimo hecho verificado del acta de infracción que nuestra representada con su conducta evidencia una intención de desincentivar la afiliación de los trabajadores a pertenecer a un sindicato, así pues, el Tribunal no puede permitir que se sancione a nuestra empresa por una presunta intención de desincentivar la afiliación sindical, sin que esta afirmación y supuesta conducta hayan quedado demostradas, pues no se ha producido ningún efecto de desafiliación al no existir desafiliación alguna en el Sindicato.
 - El criterio adoptado en la resolución impugnada resulta abiertamente arbitrario y errado, además de infringir los principios de tipicidad y legalidad que deben observarse en todo procedimiento administrativo sancionador, además, de acuerdo al artículo 31 de la LGIT, constituyen infracciones administrativas únicamente los incumplimientos de las obligaciones contenidas en las leyes y convenios colectivos, mas no una supuesta intención (no comprobada ni siquiera) que amenaza el derecho a la libertad sindical; en este caso, la potencial desafiliación de trabajadores del Sindicato, en ese sentido, verificará el Tribunal que no es posible que se nos pretenda sancionar sin que haya existido una materialización o afectación concreta a los trabajadores del Sindicato, por tal motivo, y en virtud de que solo es posible sancionar incumplimientos, la Intendencia de Lima Metropolitana no aplicó el artículo 31 de la LGIT.
 - Sin perjuicio de lo señalado, en el presente caso se debió aplicar el artículo 5.2 de la LGIT, toda vez que no ha existido ningún perjuicio directo o indirecto en contra de algún trabajador afiliado al Sindicato, pues ningún trabajador afiliado al Sindicato se desafilió luego del otorgamiento de la gratificación extraordinaria a los trabajadores no afiliados, ello en observancia al principio de legalidad.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- Por otro lado, llama la atención que en la resolución impugnada se cite y aplique la sentencia de fecha 2 de noviembre de 2011, recaída en el Expediente N° 02476-2010-AA/TC, cuando la misma no concuerda con el presente caso respecto al hecho de promover la desafiliación de los trabajadores.

6. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la afectación a la libertad sindical consistente en hacer extensivos los beneficios económicos pactados mediante Convenio Colectivo a los trabajadores no sindicalizados

- 6.1.** La igualdad salarial esgrimida por el impugnante, constituye un derecho que se desprende del artículo 2 inciso 21 y del artículo 26 inciso 12 de la Constitución Política del Perú, además del artículo 23 inciso 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 7 literal a) numeral i) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por vía de interpretación habilitada por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución¹⁰.
- 6.2.** El Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 02974-2010-PA/TC ha definido la relación existente entre el mandato de igualdad y la proscripción de la discriminación, señalando en los fundamentos 6 y 7 lo siguiente:

"6. La aplicación, pues, del principio de igualdad no excluye el tratamiento desigual por ello no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables.

7. Estas precisiones deben complementarse con el adecuado discernimiento entre dos categorías jurídico-constitucionales, a saber, diferenciación y discriminación. En principio; debe precisarse que la diferenciación esta 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 razonable ni proporcional, se está frente a una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable".

¹⁰ Disposición Final y Transitoria de la Constitución

Cuarta. - Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.3. Es necesario precisar que, la igualdad no solo implica tratar igual a los iguales sino también desigual a quienes son desiguales. A partir de dichas premisas, la diferenciación se encuentra constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio. La igualdad solo será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable, que es cuando se configure una discriminación, que es una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable.¹¹
- 6.4. En tal contexto, si bien el principio de igualdad admite un trato diferenciado entre las personas; éste debe estar sustentado en causas objetivas y razonables que la justifiquen. En el presente caso, se advierte que el status de los trabajadores sindicalizados es sustancialmente distinto al de los no sindicalizados, pues la finalidad de la sindicalización consiste precisamente, entre otros, en poder negociar colectivamente y lograr beneficios sociolaborales mayores a los que garantiza la ley o la voluntad unilateral del empleador, fin legítimo que cuenta con protección constitucional y que no persiguen los trabajadores que optaron por no sindicalizarse.
- 6.5. El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0008-2005-AI/TC, ha señalado que la libertad sindical posee las vertientes individual y colectiva, describiendo sus principales manifestaciones:

“27. Esta facultad se manifiesta en dos planos: el intuitu persona y el plural. La libertad sindical intuitu persona plantea dos aspectos: - Aspecto positivo: Comprende el derecho de un trabajador a constituir organizaciones sindicales y a afiliarse a los sindicatos ya constituidos. Dentro de ese contexto se plantea el ejercicio de la actividad sindical. - Aspecto negativo: Comprende el derecho de un trabajador a no afiliarse o a desafiliarse de una organización sindical. La libertad sindical plural plantea tres aspectos: - Ante el Estado: Comprende la autonomía sindical, la personalidad jurídica y la diversidad sindical. - Ante los empleadores: Comprende el fuero sindical y la proscripción de prácticas desleales. - Ante las otras organizaciones sindicales: Comprende la diversidad sindical, la proscripción de las cláusulas sindicales, etc.”

- 6.6. En el caso en particular, correspondía a los Inspectores comisionados realizar las actuaciones de investigación necesarias a fin de poder acreditar fehacientemente los presupuestos de las imputaciones realizadas, en consideración a los alcances y contenido de los derechos antes señalados; esto en el marco del desarrollo del debido procedimiento administrativo¹².

¹¹ Expediente N° 048-2004 PI/TC fundamento 62

¹² LPAG, numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar que, “los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo, comprendiéndose entre estos el derecho a exponer argumentos y a



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.7. En esa línea, el personal inspectivo dejó constancia en el sétimo hecho constatado del Acta de Infracción que el **SINDICATO DE TRABAJADORES DE RACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL S.A. – SITRAREM**, cuenta con ciento diecinueve (119) trabajadores afiliados, por lo que tiene la calidad de **Sindicato Minoritario**, de conformidad con lo señalado en el artículo 9 del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobada mediante D.S. 010-2003-TR.
- 6.8. Relacionado a ello, de acuerdo al artículo 9 del Decreto Supremo N°010-2003-TR, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, 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 producto negocial de éste a los no afiliados, salvo disposición en contraria expresa en el propio convenio colectivo.
- 6.9. Así, del expediente inspectivo obra a foja 11 el documento denominado “CONVENIO COLECTIVO DE TRABAJO 2017 – 2018 SUSCRITO POR LA EMPRESA RACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL S.A. Y EL SINDICADO DE TRABAJADORES DE RACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL S.A.”, suscrita el 27 de abril de 2018, del cual se aprecia que el ámbito de aplicación se circunscribe a los trabajadores sindicalizados:

“CLAUSULA PRIMERA. - AMBITO DE APLICACIÓN

El presente convenio será de aplicación a todos los trabajadores afiliados al SINDICATO DE TRABAJADORES DE RACIONALIZACION EMPRESARIAL S.A. – SITRAREM, a la fecha de suscripción del Convenio Colectivo.”

Ello se reitera en las cláusulas siguientes, como por ejemplo:

“CLAUSULA VIGESIMA PRIMERA: BONIFICACIÓN EXTRAORDINARIA

La empresa conviene en otorgar una bonificación extraordinaria de S/. 520.00 a los trabajadores sindicalizados.

(...)”

- 3.8 En esa medida, el extender beneficios a trabajadores no sindicalizados después del proceso de negociación colectiva restringe la capacidad de obrar del sindicato, dado que ello promueve indirectamente que no sea necesaria la afiliación sindical para alcanzar beneficios, haciendo que la situación de los trabajadores sindicalizados sea en desventaja, pues invierten recursos y esfuerzos para la mejora de sus condiciones de

presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten”.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

trabajo, mientras que los trabajadores no sindicalizados no lo hacen y, pese a ello, el empleador decide unilateralmente otorgarles incrementos remunerativos en un contexto donde existe un conflicto abierto por mejoras económicas para los trabajadores sindicalizados; haciéndose énfasis en que no constituye una situación de injusticia o desventaja que los trabajadores no sindicalizados no perciban mejoras remunerativas en tanto éstos, de modo libre y voluntario, han decidido ejercer su libertad de no afiliarse a la organización sindical antes referida.

- 3.9** Por otro lado, del expediente inspectivo se advierte a foja 452 en el cual los Inspectores actuantes emitieron Requerimiento de Comparecencia de fecha 6 de diciembre de 2018, para la presentación entre otros, lo siguiente: *“(2) Informe detallado de la inspeccionada donde justifique o motive la decisión de extender los beneficios pactados en el Convenio Colectivo de Trabajo 2017 – 2018, celebrado con SITRAREM hacia el personal no sindicalizado en físico y virtual (archivo Word), documento que debe ser firmado sellado por el Representante Legal de la inspeccionada”,* sobre el cual, la impugnante presentó el Informe Laboral N° 001-JRS/GGRR, suscrito por el señor José Rojas Sánchez, en su condición de Jefe de Gestión Humana de la impugnante, del cual en el ítem V. Conclusiones, sugerencias y recomendaciones indica que : *“Del análisis realizado a la Casación Laboral N° 2864-2009 Lima, se sugiere que se tome en consideración que, si bien es cierto el resultado de la negociación colectiva con un sindicato minoritario, como es este el caso, no se debería extender también es cierto que, la constitución política del estado establece como un principio fundamental de los trabajadores el derecho a la igualdad ante la ley; por lo que de ello se puede interpretar que los trabajadores no sindicalizados tiene el derecho de solicitar la igualdad basada en una negociación directa con el empleador.”*

- 6.10.** Sobre ello, los Inspectores comisionados dejaron constancia en el décimo y en el undécimo hecho constatado del Acta de Infracción, lo siguiente:

Décimo. - En relación al Informe Laboral N° 001-JRS/GGRR presentado por la inspeccionada, se advierte que ésta justifica la extensión de tres (03) beneficios del Acuerdo Colectivo 2017-2018 a los trabajadores no afiliados (...)

Asimismo, de los Hechos Verificados Octavo y Noveno, se evidencia que la inspeccionada vulnera directamente el derecho a la libertad sindical de los trabajadores de la inspeccionada. Tal es el caso que, en Casación Laboral N° 117-2017 LIMA señala lo siguiente: *“Cuando el convenio colectivo ha sido celebrado por una organización sindical de representación limitada, la misma que no goza de la representación de la mayoría de los trabajadores no puede extenderse los efectos del producto negocial, salvo disposición en contraria expresada en el propio convenio colectivo.*



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

(...)

Undécimo. -

(...)

La actitud del sujeto inspeccionado de compensar a los trabajadores no sindicalizados, según refiere en aplicación del derecho de igualdad con los trabajadores sindicalizados quienes luego de una negociación colectiva consiguieron beneficios económicos y de condición, constituye un acto antisindical por cuanto desincentiva a la afiliación sindical y por el contrario incentiva la desafiliación de los trabajadores sindicalizados, ya que el mensaje que se da a los trabajadores es que estando o no afiliado a una organización sindical igual van a ser beneficiados. Siendo evidente que los únicos que se benefician con dicha actitud del sujeto inspeccionado son los no afiliados que son la mayoría de los trabajadores. A similar conclusión arribó el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 02476-2010-PA/TC en su segundo párrafo de su fundamento 9, fundamentos 11 y 12. También en el Fallo del Poder Judicial en la Casación Laboral N° 12885-2014-Callao, que precisa que la extensión de beneficios obtenido vía sindical si se aplica a todos los trabajadores desincentiva esa afiliación, los trabajadores preferirán no afiliarse, ya que de algún modo gozarán de los beneficios del convenio colectivo y detalla que la Ley de Relaciones Colectivas circunscribe el beneficio obtenido por un sindicato minoritario a sus miembros y sólo cuando es un sindicato mayoritario podrá extenderse a todos los trabajadores.

- 6.11.** En ese sentido, debe señalarse que la decisión de la impugnante de extender los beneficios del Convenio Colectivo a los trabajadores no sindicalizados no puede tener como sustento el Principio de Igualdad, por cuanto si bien tanto el sindicalizado como el no sindicalizado tiene la condición de trabajador, no sucede lo mismo frente al derecho de sindicalización, pues uno decidió ejercer su libertad sindical activa afiliándose a un sindicato y realizando actividades sindicales, y el otro decidió no ejercer tal derecho. Además, el primero al ejercer dicha libertad asume obligaciones que el segundo de ningún modo podría hacerlo sin una organización de trabajadores, como lo es el pago de las cuotas sindicales, entre otros. Es precisamente el ejercicio del derecho a la libertad a través de las actividades realizadas propias de la negociación colectiva, lo que dio origen al Convenio Colectivo 2017 – 2018. En consecuencia, el otorgamiento de los beneficios únicamente a los trabajadores sindicalizados, esto es, a los comprendidos dentro del ámbito subjetivo de aplicación de tales convenios, es constitucionalmente válido, es decir, es una diferencia permitida con una justificación objetiva, razonable, legal y constitucional.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.12.** No obstante, es preciso aclarar que en el presente caso no se cuestiona la facultad del empleador de establecer beneficios laborales a favor de sus trabajadores, pues es constitucionalmente válida una diferenciación remunerativa sustentada en variables como el conocimiento, calificación profesional y curricular, responsabilidad del cargo, antigüedad laboral, rendimiento, eficacia y calidad del trabajo, entre otros; sin embargo, esto no ocurrió en el presente caso, ya que se hicieron extensivos los beneficios a todos los trabajadores no sindicalizados por igual, circunstancia que es discriminatoria e inconstitucional, puesto que la causa del tratamiento favorable (no estar afiliado al Sindicato) contraviene el principio de igualdad.
- 6.13.** Adicionalmente, a través del VIII Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 5 de octubre de 2019, la Corte Suprema ha adoptado como postura consistente y por unanimidad, que en vía excepcional se pueda extender los efectos del convenio colectivo por decisión unilateral, pero circunscrito solo a aquellos beneficios que sean más favorables para el trabajador. En el presente caso, la autoridad inspectiva dejó constancia que, según las boletas de mayo 2018 de los trabajadores de la inspeccionada y el Informe Laboral N° 001-JRS/GGHH, los beneficios laborales se han otorgado tanto a los trabajadores sindicalizados como a los no sindicalizados. Sin embargo, el sustento de ello no fue que dichos beneficios económicos le eran más favorables a los trabajadores no sindicalizados, ni tampoco se ha sustentado qué criterios se habría utilizado para determinar que éstos sí serían más favorables pese a existir otros beneficios previstos en el convenio, como bono de conductores, bono de ayudante, préstamos, celebración por 1 año, entre otros, que solo se circunscriben a aquellos trabajadores afiliados comprendidos en la negociación colectiva; razón por la cual, no es amparable el sustento de la impugnante.
- 6.14.** En ese orden de ideas, considerando la presunción legal prevista en los artículos 16¹³ y 47¹⁴ de la LGIT, por la que los hechos constatados por los Inspectores de Trabajo que se formalicen en Actas de Infracción, observándose los requisitos que se establezcan, **se presumen ciertos y merecen fe**, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus derechos e intereses puedan aportar los interesados; la autoridad de

¹³ **Artículo 16.- Actas de Infracción.**

“(…)”

Los hechos constatados por los Inspectores actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando lo requisitos que se establezcan, se presume ciertos sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.

El mismo valor y fuerza probatoria tendrán los hechos comprobados por la Inspección de Trabajo que se reflejen en los informes, así como en los documentos en que se formalicen las medidas inspectivas que se adopten”

¹⁴ **Artículo 47.- Carácter de las Actas de Infracción.**

Los hechos constatados por los servidores de la Inspección de Trabajo que se formalicen en Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los sujetos responsables en defensa de sus respectivos derechos e intereses.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

primera instancia, ha motivado su decisión de sancionar al inspeccionado por las infracciones que fueron imputadas en el Acta de Infracción, no sólo en base a las conclusiones arribadas por el personal inspectivo, sino evaluando nuevamente el material probatorio que se tuvo a la vista en la etapa de actuaciones inspectivas y los alegatos presentados.

- 6.15. En consecuencia, no ha existido una vulneración a los principios administrativos que ha alegado y ha tenido reiteradas oportunidades que la ley le ha facultado para ejercer su derecho de defensa y que han sido claramente establecidas en las resoluciones notificadas para presentar sus descargos y recursos administrativos. Por tanto, en consideración a los fundamentos señalados, no corresponde acoger este extremo del recurso de revisión.

Sobre el deber de colaboración a la labor inspectiva

- 6.16. Sobre el particular, el TUO de LPAG establece “la autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, **la colaboración** y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental”¹⁵. (El énfasis es añadido).
- 6.17. Del mismo modo, el artículo 15 numeral 15.1 del RLGIT, establece “que durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos obligados al cumplimiento de las normas sociolaborales, prestarán la colaboración que precisen los inspectores del trabajo para el adecuado ejercicio de las funciones encomendadas, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 9 de la Ley”.
- 6.18. En ese sentido, de acuerdo con lo señalado en el artículo 9 de la LGIT, “Los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden sociolaboral, están obligados a colaborar con los Supervisores-Inspectores, los Inspectores del Trabajo y los Inspectores Auxiliares cuando sean requeridos para ello”.
- 6.19. A razón de lo expresado, el artículo 36 de la LGIT señala que: “Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes,

¹⁵ TUO de la LPAG, artículo IV. Numeral 1.8.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración por parte de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento. Tales infracciones pueden consistir en: 3. La inasistencia a la diligencia, cuando las partes hayan sido debidamente citadas, por el Inspector del Trabajo o la Autoridad Administrativa de Trabajo y estas no concurren". (El subrayado es nuestro).

- 6.20.** En tal sentido, la inspeccionada en virtud a las normas citadas precedentemente se encontraba en la obligación de adoptar todas las previsiones para poder asistir a la actuación inspectiva programada para el día 23 de noviembre del 2021 a horas 12:00 a.m., habiendo sido debidamente notificada, de acuerdo a foja 450 del expediente inspectivo. Se evidencia de los actuados que la impugnante no concurrió a la diligencia referida, pese a que, en el requerimiento de comparecencia, se consignó que su inasistencia constituiría infracción a la labor inspectiva sancionable con multa. Cabe señalar, que de la verificación de los actuados no se evidencia por parte de la impugnante presentación de prueba alguna que la exima de responsabilidad por la infracción imputada.
- 6.21.** Por tanto, la impugnante incumplió con su deber de colaboración con la labor inspectiva, pues incurrió en la infracción tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT, por tanto, corresponde no acoger éste extremo del recurso.

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 RACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 1070-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 30 de junio de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 2864-2019-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

SEGUNDO. - CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 1070-2021-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 RACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL S.A. y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO. - Devolver 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 (<https://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
Luz Imelda Pacheco Zerga
Vocal
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, RACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL SA identificado con RUC: 20100814162 el siguiente documento RESOLUCIÓN DE TERCERA INSTANCIA N° 000000434-2021 en fecha 27/10/2021 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.

Sistema Informático de Notificación Electrónica de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)
2021434 - Fecha de Depósito: 26/10/2021

LPDERECHO.PE