



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 647-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 031-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : CREDITEX S.A.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1175-2021-SUNAFIL/ILM

MATERIA : - RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara, **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **CREDITEX S.A.A.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 1175-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 15 de julio de 2021.

Lima, 13 de diciembre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **CREDITEX S.A.A.**, (en adelante **la impugnante**) en contra de la Resolución de Intendencia N° 1175-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 15 de julio de 2021, (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1.** Mediante Orden de Inspección N° 19889-2016-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° 179-2017-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.
- 1.2.** Mediante Proveído s/n de fecha 01 de marzo de 2017, notificado el 10 de marzo de 2017, la Sub Intendencia de Resolución 5 de la Intendencia de Lima Metropolitana remitió a la impugnante el Acta de Infracción y dio inicio al procedimiento sancionador, otorgándole un plazo de quince (15) días hábiles para la formulación de los descargos que estimen pertinentes, conforme el inciso c) del artículo 45 de la Ley N° 28806- Ley General de Inspección de Trabajo (en adelante, la **LGIT**).

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Remuneraciones (Sub materia: Pago íntegro y oportuno de la remuneración convencional: sueldos y salarios); Relaciones colectivas (Sub materia: convenios colectivos); Discriminación en el trabajo (Sub materia: por razón sindical); Relaciones colectivas (Sub materia: Libertar sindical, cuota sindical, entre otros)



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 647-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

1.3 Recibidos los descargos, la Sub Intendencia de Resolución emitió la Resolución de Sub Intendencia N° 364-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5 de fecha 24 de noviembre de 2017, multó a la impugnante por la suma de S/ 31,185.00 (Treinta y un mil ciento ochenta y cinco con 00/100 soles), por haber incurrido, entre otras, en:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones labores, por realizar actos de discriminación por razón sindical al otorgar incrementos remunerativos únicamente a los trabajadores no afiliados, tipificada en el numeral 25.12 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a 22 UIT S/ 31,185.00².

1.4 Con fecha 26 de diciembre de 2017, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 364-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5, argumentando lo siguiente:

- La resolución apelada señala que el Inspector Auxiliar actuó en el procedimiento inspectivo como colaborador del Inspector de Trabajo, lo cual no es cierto. Las funciones del inspector de trabajo y del auxiliar están claramente delimitadas en los artículos 5 y 6 de la LGIT. Los inspectores de trabajo tienen funciones indelegables en función a sus competencias y experiencia, mientras que los auxiliares tienen las suyas que son para labores de menor complejidad. Por lo que, el presente procedimiento incurre en causal de nulidad al quebrar el principio de legalidad.
- Se transgredió lo dispuesto en la Directiva Nacional N° 007-2008-MTE/2.11.4 que indica que a los inspectores auxiliares sólo se les podrá asignar labores propias de su cargo. Y en la Resolución Directoral N° 29-2009-MTPE/2/11.4, que establece que cuando el inspector de trabajo constate que el centro de trabajo cuente con un mayor número de trabajadores de aquel al que se encuentra facultado a Inspeccionar solicitará la participación de un inspector de trabajo, convalidando las actuaciones realizadas. Y mediante el Informe N° 187-2015-SUNAFIL/SG-OGAJ, se señala que el ámbito de acción para el ejercicio de las funciones del inspector auxiliar.
- La autoridad inspectiva de trabajo y el Poder Judicial ya se han pronunciado sobre casos similares al presente, como en las resoluciones expedidas en los Expedientes N° 2231-2015-SUNAFIL/ILM/SIRE5 y en las sentencias recaídas en los Expedientes N° 0445-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE5, N° 00174-2014-0-1401-JR-LA-02, N° 00959-2015-0-1401-JRLA-01, N° 00694-2014-0-1401-JR-LA-01 y N° 01165-2014-0-1401-JR-

² Siendo que el Sub total de la sanción ascendía a S/ 89,100.00 soles; sin embargo, la sub intendencia en aplicación de lo dispuesto en el tercer párrafo de la Ley N° 30222 y la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo n° 010-2014-TR, lo reduce en un 35%, resultando un total de S/ 31,185.00 soles.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 647-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

LA-02. Esto no se hace más que corroborar que lo resuelto en este caso es arbitrario y, por ende, nulo. Además, la propia Administración pretende argüir que la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII puede primar sobre la ley y desnaturalizarla, al validar el acto irregular del inspector auxiliar.

- La decisión de no afiliarse a una organización sindical supone el ejercicio legítimo de un derecho fundamental y, no por ejercer ese derecho, el trabajador se convertirá en uno de segunda categoría o sus derechos se verán disminuidos, empeorados o recortados, pues finalmente tienen los mismos derechos que los afiliados a un sindicato.
- El otorgamiento de beneficios a los trabajadores no sindicalizados no constituye un acto de discriminación, como ha sido reconocido por la Corte Suprema de Justicia de la República en las Casaciones Laborales N° 02864-2009 Lima, N° 00602-2010 Lima, 11477-2013 Callao. Por lo que, es erróneo que haya existido una discriminación contra los trabajadores afiliados, pues han obtenido el incremento remunerativo, producto del laudo arbitral.
- La resolución apelada ha aplicado la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30222, pero no deja de ser verdad que no se ha tenido en cuenta los criterios para la graduación de las sanciones, puesto que se le impone la multa más alta pero no existe una motivación que se sustente a la luz de los principios de razonabilidad proporcionalidad, gravedad, entre otros, conforme lo establece el artículo 47 de la LGIT.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 1175-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 15 de julio de 2021³, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado la nulidad planteada en el recurso de apelación interpuesto, por considerar que:

- Sobre la competencia del inspector auxiliar. - La fiscalización en el presente procedimiento inspectivo, fue realizado no sólo por el inspector auxiliar como afirma la impugnante, sino por un equipo de inspectores. Los cuales, no requieren realizar las diligencias inspectivas en forma conjunta necesariamente, sino que pueden efectuar las mismas en forma separada, como se ha realizado en este caso. Por lo que, se debe desestimar el argumento de la inspeccionada.
- Sobre la igualdad y la proscripción de la discriminación por razones sindicales.- La inspeccionada realizó un incremento remunerativo de S/ 1,30 por el concepto de colación en el mes de noviembre de 2016, sólo a favor de los trabajadores no afiliados al sindicato y con contrato vigente a julio de 2015; es decir, no se otorgó el incremento a los afiliados a la organización sindical. Ante lo cual la inspeccionada

³ Notificada a la inspeccionada el 19 de julio de 2021. Véase folio 282 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 647-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

pretende justificar el tratamiento diferenciado, por la existencia de un acuerdo de partes, que estuvo condicionado al cumplimiento del récord laboral.

- Sin embargo, no está acreditado que haya existido tal acuerdo, ya que no existe solicitud o propuesta de incremento del concepto de colación o, en su caso, contrato, convenio o acuerdo del que se pueda desprender lo afirmado por la impugnante.
- No se presenta afectación al principio de concurso de infracción, para lo cual es necesario considerar la existencia de un hecho común (invariable) que califique en más de una infracción, lo que, en el presente caso, no se presenta.

1.6 Con fecha 10 de agosto de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1175-2021-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° 1657-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 04 de octubre 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.

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 647-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 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

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.”

⁷Decreto 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.”

⁸Decreto 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° 647-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

55 del RLGIT, 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 CREDITEX S.A.A.

- 4.1.** De la revisión de los actuados, se ha identificado que CREDITEX S.A.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1175-2021-SUNAFIL/ILM, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 31,185.00 por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.12 del artículo 25 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución; es decir, el 20 de julio de 2021.
- 4.2.** Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por CREDITEX S.A.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 10 de agosto de 2021, la impugnante presenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1175-2021-SUNAFIL/ILM, por los siguientes argumentos:



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 647-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- Inaplicación de los artículos 5 y 6 de la Ley N° 28806; se ha inobservado que la sola participación del inspector auxiliar en la mayoría de las actuaciones inspectivas, sin la intervención del inspector de trabajo, quiebra el principio de legalidad, pues el inspector auxiliar comisionado no está autorizado a realizar las diligencias respectivas sin la presencia del inspector de trabajo. Por ende, el presente procedimiento no ha sido seguido conforme a Derecho, pues la investigación ha sido efectuada por un funcionario que no cuenta con la facultad para ello, generando un vicio que acarrea la nulidad del Acta de Infracción conforme lo establece el artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.
- Interpretación errónea del inciso 2) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú; pues en el presente caso, la mayoría de trabajadores optó por ejercer su derecho a la libertad sindical negativa, y por ello existe un sindicato minoritario, compuesto por diversos trabajadores, con distintos mecanismos legales de progresividad de sus derechos.
- No hubo un acto del empleador perverso tendiente a desincentivar la desafiliación. Por el contrario, debido al pedido de los trabajadores no sindicalizados es que se otorga el incremento de sus remuneraciones; por lo que no podemos referirnos a la existencia de un acto unilateral o arbitrario, sino a un acuerdo de parte, un acto bilateral.
- Se ha inobservado que existen procesos judiciales en trámite sobre la misma materia y en las intervienen las mismas partes, recaídos en los expedientes N° 2464-2016, N° 2466-2016 y N° 2468-2016.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

De la competencia del inspector auxiliar en el presente procedimiento

- 6.1.** Conforme el artículo 4 y 5 de la LGIT, se establece la competencia y ámbito de aplicación de la inspección de trabajo. Esta normativa debe ser concordada con punto 7.2.6 de la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII- que fija las "Reglas generales para el ejercicio de la función inspectiva" prescribiendo que:
- "(...) no es necesaria la participación de todos los miembros del equipo de inspectores en todas las diligencias inspectivas de investigación; sin embargo, antes de emitirse la medida inspectiva de requerimiento, deben haber participado en por lo menos una actuación inspectiva de investigación.", siendo que estas reglas dispuestas sólo determinan el número mínimo de actuaciones conjuntas



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 647-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

para determinar que realmente el trabajo se ha realizado en equipo, y no sólo por uno de los designados en la Orden de Inspección.

- 6.2. De la orden de inspección N° 19889-2016-SUNAFIL/ILM, se puede apreciar que no sólo se designó para este procedimiento a un inspector auxiliar, sino también a una Supervisora, para que realice las actuaciones de investigación. En ese sentido, de las diligencias realizadas se aprecia que no es correcto lo afirmado por la impugnante, referido a que únicamente intervino el inspector auxiliar asignado, pues como se aprecia de la constancia de actuaciones inspectivas de investigación de fecha 16 de enero de 2017 y 18 de enero de 2017, intervino también el inspector de trabajo.

Figura N° 02.

Paralización o Prohibición de Trabajo
Ciudad de Lima 16 de enero de 2017

LUIS EDUARDO MECHATO ALDAVE
Inspector Auxiliar
Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral

MANUEL CAMPOS SOLAZAR
SEC. DEFENSA
MANUEL CAMPOS SOLAZAR
06942728

INSPECTOR DEL TRABAJO
SUNAFIL

Figura N° 03.

MEDIDAS INSPECTIVAS QUE SE ACOMPAÑAN A LA PRESENTE DILIGENCIA DE CONSTANCIA DE SER EL CASO:
 Advertencia
 Requerimiento
 Paralización o Prohibición de Trabajo

En la ciudad de Lima 18 de enero de 2017

LUIS EDUARDO MECHATO ALDAVE
Inspector Auxiliar
Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral

MANUEL CAMPOS SOLAZAR
SEC. DEFENSA
MANUEL CAMPOS SOLAZAR
DNI : 06942728

- 6.3. De lo expuesto, no puede concluirse que se haya cometido un acto arbitrario o fuera del marco normativo ya que el inspector auxiliar comisionado está autorizado a realizar parte de las diligencias inspectivas sin la presencia del Inspector del trabajo. Por lo que se ha cumplido con la regla de existir, por lo menos, una actuación inspectiva de investigación conjunta entre los comisionados; conforme las figuras N° 01 y 02, consignadas precedentemente. Por ende, deben desestimarse los argumentos expuestos por la impugnante en este extremo.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 647-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

De la igualdad y la prohibición de la discriminación por razones sindicales.

6.4. El Tribunal Constitucional en la STC N.° 1124-2001-AA/TC ha señalado que el derecho constitucional de libertad sindical:

“tiene como contenido esencial un aspecto orgánico, así como un aspecto funcional. El primero consiste en la facultad de toda persona de constituir organizaciones con el propósito de defender sus intereses gremiales. El segundo consiste en la facultad de afiliarse o no afiliarse a este tipo de organizaciones. A su vez, implica la protección del trabajador afiliado o sindicado a no ser objeto de actos que perjudiquen sus derechos y [que] tuvieran como motivación real su condición de afiliado o no afiliado de un sindicato u organización análoga”, añadiendo que “lo anterior no conlleva a que el contenido esencial del citado derecho constitucional se agote en los aspectos antes relevados. Por el contrario, es posible el desarrollo de ulteriores concretizaciones o formas de proyección del citado derecho constitucional que, en principio, no pueden, como tampoco deben, ser enunciadas de manera apriorística. Los derechos constitucionales albergan contenidos axiológicos que, por su propia naturaleza, pueden y deben desarrollarse, proyectando su *vis expansiva* (...)”.

6.5. El Tribunal Constitucional en la STC N.° 01417-2007-PA/TC, ha señalado que el derecho constitucional de libertad sindical:

“(…) tiene como contenido el derecho del trabajador sindicalizado a no sufrir, por razón de su afiliación o actividad sindical, menoscabo alguno en sus derechos fundamentales, como puede ser la diferencia de trato carente de toda justificación objetiva y razonable entre trabajadores sindicalizados y trabajadores no sindicalizados.

6.6. Por su parte la Organización Internacional del Trabajo, en el Informe N° 307- Caso N° 1886, párrafo 466⁹, determinó que:

“A este respecto, observando que aun si se tiene en cuenta lo manifestado por el Poder Ejecutivo en su resolución de que las gratificaciones no fueron otorgadas a

⁹ Informe en el que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación - Informe núm. 307, Junio 1997 . Caso núm. 1886 (Uruguay) - Fecha de presentación de la queja: 06-JUN-96 – Puede ser ubicado en el siguiente enlace:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2903978



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 647-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

la totalidad de los trabajadores no afiliados al sindicato, el Comité constata que ningún afiliado a la organización sindical recibió una gratificación y que estas gratificaciones se otorgaron durante un período de conflicto por la negociación de un convenio colectivo. En este contexto, 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.”

- 6.7.** Por su parte, el artículo 2 inciso 2 de la Constitución Política del Perú, reconoce el derecho de las personas a la igualdad ante la ley y a la no discriminación. En tal sentido, nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole. Dicha prohibición se extiende también a las relaciones laborales por mandato del artículo 26 inciso 1 de la Constitución Política del Perú, que reconoce el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación.
- 6.8.** En ese sentido, resulta justificada la conducta que dentro de una misma categoría puedan recibir remuneraciones diferentes, bajo criterios objetivos como antigüedad, el desempeño, la negociación colectiva, la escasez de oferta de mano de obra calificada para un puesto determinado, el costo de vida, la experiencia laboral, el perfil académico o educativo, el desempeño, el lugar de trabajo, entre otros.
- 6.9.** Sin embargo, en el caso este caso en concreto, dicho aumento otorgado por la impugnante únicamente fue extendido a los trabajadores “no sindicalizados”, sustentando el sujeto responsable que fue en razón a que los “trabajadores sindicalizados” lo puedan obtener por negociación colectiva, habiendo transgredido con ello lo respaldado por la Constitución Política del Perú en cuanto a la discriminación, toda vez que ello no es un criterio objetivo para haber realizado dicha distinción, en donde los trabajadores “no sindicalizados”, tiene ventajas económicas, sobre los “sindicalizados”. Más aún si se aprecia, que en la impugnante como ella misma refiere, no existe un Sindicato Mayoritario, sino minoritario; por lo que, su compartimiento desalienta la libertad sindical a la afiliación al mismo, por parte de sus trabajadores, que aún no se encuentran afiliados a éste u otro sindicato.
- 6.10.** El Convenio número 87 de la Organización Internacional de Trabajo, regula la libertad sindical, la cual comprende la libertad de fundar sindicatos sin



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 647-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

autorización previa, libertad de afiliación sindical, libertad de autorregulación sindical y libertad de acción sindical. Estableciendo, que esta tiene un doble contenido: un aspecto orgánico, que está referido a la facultad de toda persona de constituir organizaciones con el propósito de defender sus intereses gremiales. Y un aspecto funcional, que consiste en la facultad de afiliarse (libertad sindical individual positiva) o no (libertad sindical individual negativa) a aquel tipo de organizaciones.

- 6.11.** A su vez, implica la protección del trabajador afiliado frente a actos que perjudiquen sus derechos y tengan como motivación real su condición de afiliado o no afiliado a un sindicato u organización análoga; es decir, la protección por pertenecer, participar o no de actividades sindicales.
- 6.12.** En tal sentido, la inspeccionada ha sostenido que en razón a una solicitud de los trabajadores no afiliados se produjo un acuerdo individual con éstos, lo que motivó el incremento salarial de S/ 1.30 soles. Sin embargo, los acuerdos presentados que obran a folios 160 a 168 del pdf del expediente inspectivo. Estos convenios sólo corresponden a 10 de los 53 trabajadores no afiliados a los que, según la empresa, solicitaron su incremento remunerativo- el cual obra a folios 157 del expediente sancionador.
- 6.13.** Estos hechos, evidencian una conducta de la inspeccionada para desmotivar la afiliación sindical y con ello afectar el derecho fundamental a la libertad sindical. Además, el propio apoderado de la inspeccionada ha reconocido que el incremento remunerativo otorgado, sólo correspondía a los trabajadores que no son afiliados al Sindicato, tal como se aprecia de folios 121 del expediente inspectivo. Por tanto, esta conducta de la impugnante se subsume en el supuesto de hecho del numeral 25.12 del artículo 25 del RLGIT, que prescribe: “Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos: 25.12: “La discriminación de un trabajador por el libre ejercicio de su actividad sindical, esté contratado a plazo indeterminado, sujetos a modalidad, a tiempo parcial, u otros.”
- 6.14.** Por tales razones, no se ha visto vulnerado el principio de tipicidad ni de legalidad en el presente procedimiento, que pudieran conllevar a la declaratoria de su nulidad.
- 6.15.** De otro lado, la inspeccionada alude a la existencia de otros procedimientos judiciales llevados contra ella, por trabajadores afiliados al sindicato, en los que se ha resuelto sobre la ocurrencia de una discriminación sindical. Al respecto, debe indicarse que, en el presente caso, no se ha producido una identidad de proceso;



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 647-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

los pronunciamientos jurisprudenciales recaídos en los expedientes N° 2464-2016, N° 2466-2016 y N° 2468-2016, versan sobre el concepto de gratificación extraordinaria, distinto al que se discute en este procedimiento administrativo. Por tanto, no se advierte que se haya vulnerado el principio de cosa juzgada, regulado en el inciso 2 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

- 6.16.** A manera de *obiter dicta*, se debe acotar que, en el Poder Judicial, como bien manifiesta la impugnante, existen pronunciamientos jurisprudenciales contra la misma impugnante, que han recaído en los expedientes N° 2464-2016, N° 2466-2016 y N° 2468-2016 los cuales se encuentran concluidos. En ellos se ha determinado que la impugnante ha incurrido en una conducta de discriminación de sus trabajadores, por razón de su afiliación al sindicato. Al otorgar la gratificación extraordinaria, sólo a los trabajadores no afiliados. Lo que no hace, más que reafirmar la conducta de la impugnante, dirigida a realizar un trato diferenciado sin mediar causa objetiva y razonable entre trabajadores afiliados al sindicato y los no afiliados.
- 6.17.** Por consiguiente, no se acoge este extremo del recurso de revisión, en tanto que, no se identifica una vulneración alguna a las normativas invocadas por la impugnante en su recurso de revisión. Debe precisarse, además, que, de la revisión y análisis de la instancia de mérito, ésta al momento de emitir la resolución materia de impugnación, ha valorado el conjunto de documentales e incumplimientos incurridos a las disposiciones relacionadas las relaciones laborales, determinando que se incurrió en la infracción tipificada en el numeral 25.12 del artículo 25 del RLGIT.
- 6.18.** Por lo tanto, no corresponde acoger, los argumentos expuestos en el recurso de revisión de la impugnante.

Sobre la solicitud de informe oral

- 6.19.** Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; **a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda;** a obtener una decisión motivada, fundada en derecho,



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 647-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten¹⁰.

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

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

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

¹⁰ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS “Artículo IV.-Principios del procedimiento administrativo 1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...) 1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 647-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

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

6.22. Ahora bien, los informes orales se sujetan a las particularidades de cada expediente, esto es, “cuando corresponda”, sin que ello implique una denegatoria arbitraria, sino que se analice cuáles son los posibles efectos de la aplicación de la oralidad en el mismo, esto es, si pueden agilizar el procedimiento o facilitar el entendimiento del caso debido a su complejidad, entre otras razones. Así tenemos que, el Tribunal puede prescindir del informe oral, sin que ello constituya vulneración de derechos de los administrados, debido a que estos han podido presentar sus argumentos por escrito, así como todo documento u otro instrumento de prueba, que les haya permitido fundamentar sus actos y/o pronunciamientos.

6.23. Por consiguiente, esta Sala considera que cuenta con elementos suficientes para resolver el caso, pudiendo prescindir del informe oral, sin que ello constituya una vulneración de los derechos de los administrados, debido a que éstos han podido presentar sus argumentos por escrito, así como todo documento u otro instrumento de prueba, que les haya permitido fundamentar sus actos y/o pronunciamientos.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, 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 de Procedimiento Administrativo General aprobado por el 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 CREDITEX S.A.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 1175-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 15 de julio de 2021,



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 647-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 31-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5.

SEGUNDO. - **CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia 1175-2021-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a las sanciones impuestas por el incumplimiento en materia de relaciones de trabajo, tipificada en el numeral 25.12 del artículo 25 del RLGIT.

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

CUARTO. - Notificar la presente resolución a CREDITEX S.A.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

Firmado digitalmente por:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

LUZ IMELDA PACHECO ZERGA

Vocal Titular

Vocal ponente: LUZ PACHECO