



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 214-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	470-2021-SUNAFIL/IRE-AQP
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE AREQUIPA
IMPUGNANTE	:	LECHE GLORIA SOCIEDAD ANÓNIMA – GLORIA S.A.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
MATERIA	:	RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara, por mayoría, **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por LECHE GLORIA SOCIEDAD ANÓNIMA – GLORIA S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 29 de marzo de 2022.

Lima, 06 de marzo de 2023

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por LECHE GLORIA SOCIEDAD ANÓNIMA – GLORIA S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 29 de marzo de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 2755-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 806-2021-SUNAFIL/IRE-AQP (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, por realizar actos que afectan el libre ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores afiliados al Sindicato Nacional de Trabajadores Obreros de Gloria S.A. (SINATOG) (trabajadores considerados en el cuadro N° 1), al permitir el ingreso al centro de trabajo de los obreros que no realizaban servicios esenciales o labores indispensables (trabajadores considerados en el Cuadro N° 2), contraviniendo lo dispuesto por el Informe N° 76-2021-MTPE/2/16.3 emitido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: Relaciones colectivas (Sub materia: Huelga).



- 1.2** Que, mediante Imputación de Cargos N° 450-2021-SUNAFIL/SIAI-AQP, de fecha 19 de octubre de 2021, notificada el 21 de octubre de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del 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**).
- 1.3** De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 620-2021-SUNAFIL/SIAI-AQP, de fecha 03 de noviembre de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de la conducta infractora imputada a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Arequipa, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 721-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, de fecha 30 de noviembre de 2021, notificada el 03 de diciembre de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 93,588.00, por haber incurrido en la siguiente infracción:
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por incurrir en actos que afectan el libre ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores afiliados al Sindicato Nacional de Trabajadores Obreros de Gloria S.A. (SINATOG), (trabajadores considerados en el cuadro N° 1), al permitir el ingreso al centro de trabajo de los obreros que no realizaban servicios esenciales o labores indispensables (trabajadores considerados en el Cuadro N° 2), contraviniendo lo dispuesto por el Informe N° 76-2021-MTPE/2/16.3 emitido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, tipificada en el numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT.
- 1.4** Con fecha 15 de diciembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 721-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, argumentando lo siguiente:
- i. Vulneración del debido procedimiento, incurriendo en vicios de nulidad como la transgresión del principio de culpabilidad, ya que advierte que se le sanciona por permitir que asistan los trabajadores al centro de labores para laborar, no siendo parte del personal indispensable, cuando dichos trabajadores no se encuentran en el ámbito de aplicación de la huelga por no pertenecer al SINATOG y más aún cuando la huelga fue declarada ilegal, según lo dispuesto por la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en su Resolución Directoral General N° 1127-2021-MTPE/214 de fecha 27 de octubre de 2021; por lo que, sostiene que su conducta no ha sido antijurídica, no vulnera norma alguna, respeta el derecho a la huelga de los trabajadores que desearon plegarse a la medida de fuerza y el derecho al trabajo de aquellos que voluntariamente decidieron continuar trabajando.
 - ii. Vulneración a los principios de tipicidad y legalidad, ya que la conducta por las que se le pretende sancionar no se encuentra recogida en el numeral 25.9 del RLGIT que se les imputa e incluso en el caso de una interpretación analógica, no existe norma sustantiva que pueda darle contenido a dicho tipo infractor. Refiere que no existe norma que prohíba que Gloria deje laborar a los trabajadores que voluntariamente asistieron al centro de trabajo; además, es ilegal que se sustente la imposición de la sanción en el Informe N° 76-2021-MTPE/2/16.3, lo que también vulnera la debida motivación, al no adjuntar el informe citado.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 214-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- iii. Vulneración al derecho de defensa, y a los principios de presunción de licitud y veracidad, al difundir públicamente al día siguiente de emitida la Imputación de Cargos que Gloria era un administrado infractor, sin existir medios probatorios respecto a la infracción postulada e inobservando el carácter confidencial de la información.
- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 29 de marzo de 2022², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:
- i. Precisa que se sanciona toda acción que tenga por finalidad impedir el libre ejercicio del derecho de huelga, y ello incluye la conducta que permita la asistencia de trabajadores comprendidos en el ámbito de la huelga sin que cumplan labores esenciales o sean personas indispensables, lo que sucedió en el presente caso.
 - ii. Refiere que las cláusulas de interpretación analógicas son permitidas constitucionalmente y no vulneran el principio de tipicidad. Siendo ello así, sostiene que se utilizó, en la redacción de la infracción, el conector “COMO”; caso contrario, la única acción prohibida y sancionada por el ordenamiento jurídico sería la contratación externa de personal que sustituya al trabajador huelguista, lo que deviene en ilógico, pues se permitirían otro tipo de afectaciones al libre ejercicio del derecho de huelga.
 - iii. Sostiene que el permitir la asistencia de trabajadores obreros al centro de trabajo cuando no cumplieran labores esenciales o eran personal indispensable y estaban comprendidos dentro del ámbito de la huelga, tuvo como única finalidad hacer frente a la medida de paralización, restando su eficacia; por lo que, se configuran como acciones dirigidas a impedir el libre ejercicio del derecho a la huelga.
 - iv. Respecto a no haber remitido el Informe N° 76-2021-MTPE/2/16.3 a la impugnante, refiere que carece de lógica dicho argumento, teniendo en cuenta que, cada pronunciamiento al que se haga referencia en un Acta de Infracción o resolución administrativa, deba ir como anexo de los mismos. Precisa que el informe acotado ha sido emitido como opinión técnica en el marco de las competencias de la Dirección General de Políticas para la Promoción de la Formalización Laboral e Inspección del Trabajo que tiene como materia la inspección del trabajo, en atención a la consulta efectuada por la Intendencia Nacional de Inteligencia Inspectiva de la Sunafil, que si bien no se configura como un precedente vinculante, sí constituye una herramienta orientativa para el desarrollo de las funciones del personal del sector, ante una disyuntiva presentada, por lo que no vulnera el debido procedimiento.

² Notificada a la impugnante el 31 de marzo de 2022, véase folio 217 del expediente sancionador.



- v. La propia impugnante reconoce su acción de permitir la asistencia de los trabajadores obreros que “voluntariamente” decidieron continuar laborando, no existiendo por ende un cuestionamiento de la veracidad de los hechos constatados en la investigación. Asimismo, pretende demostrar que su decisión fue legal, sosteniendo que fueron los trabajadores quienes decidieron acatar la huelga o continuar laborando, cuando tenían pleno conocimiento de que el SINATOG era la organización sindical con mayoría absoluta a nivel nacional en la categoría de obreros y permitió que trabajadores que no prestaban servicios esenciales o indispensables ingresaran a laborar, lo que evidentemente tiene como efecto inmediato la limitación y vulneración del derecho de huelga de los trabajadores comprendidos en la misma.
- vi. En cuanto a la declaración de ilegalidad de la huelga, si bien ello se dio conforme a lo dispuesto en la Resolución Directoral General N° 1127-2021-MTPE/2/14, de fecha 27 de octubre de 2021, lo cierto es que, al momento de la investigación inspectiva, la huelga estaba declarada procedente por la autoridad laboral mediante Resolución Directoral General N° 1041-2021-MTPE/2/14, agotándose la vía administrativa mediante Resolución Directoral General N° 1080-2021-MTPE/2/14, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por la inspeccionada en el procedimiento de declaratoria de huelga.
- vii. Respecto a la vulneración del derecho de defensa, en razón que se habría difundido públicamente al día siguiente de emitida la Imputación de Cargos que era un administrado infractor; advierte que las publicaciones a las que se hace referencia, datan del 16 y 22 de septiembre de 2021, cuando el Acta de Infracción fue emitida el 18 de octubre de 2021; por lo que, refiere que la impugnante relaciona equivocadamente la investigación realizada en el presente caso, con otras investigaciones desarrolladas por otros supuestos y en otras Intendencias, como se advierte del contenido de las publicaciones.

1.6 Con fecha 19 de abril de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Arequipa el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-AQP.

1.7 La Intendencia Regional de Arequipa admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORÁNDUM N° 0322-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, recibido el 27 de abril de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

³ “Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 1. Creación y finalidad

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



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 214-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha

⁴ "Ley N° 29981, **Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral**

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

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

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

⁶ "Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL

Artículo 17.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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



Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una 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, modificado 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** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias”⁸.
- 3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que 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.
- 3.5** En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE LECHE GLORIA SOCIEDAD ANÓNIMA – GLORIA S.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que LECHE GLORIA SOCIEDAD ANÓNIMA – GLORIA S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, emitida por la Intendencia Regional de Arequipa, que confirmó la sanción impuesta de S/ 93,588.00, por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 01 de abril de 2022.
- 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,

⁸ Decreto Supremo N° 016-2017-TR, artículo 14.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 214-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

corresponde analizar los argumentos planteados por LECHE GLORIA SOCIEDAD ANÓNIMA – GLORIA S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

5.1 Con fecha 19 de abril de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, señalando los siguientes alegatos:

- i. Vulneración a los principios de tipicidad y legalidad, contemplados por el TUO de la LPAG, la LGIT y el RLGIT, dado que se sanciona por permitir el ingreso a trabajadores a las instalaciones en el marco del ejercicio de huelga del Sindicato Nacional de Trabajadores Obreros de Gloria que afectó el ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores afiliados al mismo. Sin embargo, refiere que ello es falso, pues la paralización ejecutada por el SINATOG constituyó en un ejercicio irregular del derecho de huelga, toda vez que dicho acto fue ilegal; por tal motivo, la conducta ejecutada no califica como un acto antisindical, pues la paralización realizada por el SINATOG se encontraba viciada desde su origen. No obstante, se pretende imponer una sanción como consecuencia de una falta inexistente en el ordenamiento jurídico.
- ii. En el caso concreto, el supuesto de hecho por el que se le pretende sancionar a Gloria es “permitir a los trabajadores considerados como no indispensables en periodo de huelga ejecutar sus labores”, conducta que se encontraría tipificada en el numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT. Sin embargo, sostiene que esa norma no incluye el tipo infractor con el que se pretende sancionar; por lo que, se evidencia que no se ha citado ninguna norma que prohíba la acción que se pretende sancionar. Precisa que ninguna norma obliga a que la empresa impida el ingreso al centro de trabajo de aquellos trabajadores, afiliados o no, que deseen laborar, en la medida que el trabajo tiene un correlato directo con la percepción de una remuneración, la cual tiene carácter alimentario.
- iii. Sostienen que el Informe N° 076-2021-MTPE/2/16.3, citado en el Acta de Infracción y en la resolución impugnada, no tiene carácter normativo y menos rango legal; no obstante, el citado informe descontextualiza la sentencia del TC, recaída en el Expediente N° 010-2002-AI/TC, con la intención de fundamentar sus argumentos, por lo que la Intendencia Regional de Arequipa, actuó de manera totalmente arbitraria y abusiva, pues solo el esquirolaje externo ha sido tipificado legalmente como una infracción en materia de relaciones laborales.
- iv. Refiere que la Intendencia debió acreditar que la conducta de la impugnante impidió de manera efectiva el libre ejercicio del derecho de huelga, como requisito que tendría que cumplirse de manera obligatoria para la imposición de la sanción



administrativa; no obstante, si ese supuesto no ha ocurrido en la realidad, entonces, legalmente no será posible imputar la citada infracción.

- v. En esa línea, sostiene que se ha vulnerado la motivación de las resoluciones administrativas, regulada en el inciso 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG y el artículo 44 de la LGIT, al no valorarse que la huelga fue ilegal. Asimismo, el supuesto incumplimiento como medida que menoscabaría el ejercicio de la huelga, no ha perjudicado al Sindicato, quienes han ejercido la huelga con total normalidad.
 - vi. Asimismo, señala que la Autoridad Administrativa de Trabajo no ha realizado un análisis profundo ni valorado los hechos observando los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y ha impuesto una sanción arbitraria y perniciosa, cuando en realidad los hechos imputados no vulneraron el ejercicio de ningún derecho colectivo, yendo en contra de la jurisprudencia del Tribunal de Fiscalización Laboral.
 - vii. Alega la existencia de exceso de punición, pues la sanción impuesta no guarda proporcionalidad con el objeto de la norma, la cual tiene por finalidad proteger el ejercicio del derecho de huelga. Ahora bien, sin que ello suponga reconocimiento de responsabilidad, en el supuesto de que se considere que se debió prohibir el ingreso a los trabajadores, señala que la sanción tendría que ser razonable.
 - viii. Que, ningún considerando de la resolución impugnada absuelve la posición debidamente presentada en los descargos y recurso de apelación, referente al hecho que, al iniciarse con fecha 04 de octubre de 2021 la actuación inspectiva de la presente Orden de Inspección, la huelga ya habría sido declarada ilegal, por la Resolución Directoral General N° 1127-2021-MTPE/2/14, de fecha 27 de octubre de 2021, a raíz del laudo arbitral que resolvió el pliego de reclamos por el periodo de 2021, documento que fue notificado a la empresa el 01 de octubre de 2021 y al Sindicato, quien pese a ello dio ejecución a la huelga.
 - ix. Al haberse determinado la ilegalidad de la huelga, han desaparecido los supuestos fácticos y jurídicos que amparan el procedimiento inspectivo, configurándose así la figura de sustracción de la materia por hecho sobrevenido.
 - x. Sin perjuicio de lo señalado, en los casos de solicitudes de declaratoria de huelga, las mismas están sujetas a una evaluación posterior por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo, emitiéndose dicho acto administrativo con fecha 27 de octubre de 2021, siendo así, este acto administrativo surte sus efectos de manera retroactiva. Por tanto, refiere que se debe dejar sin efecto la propuesta de multa, al considerarse la existencia de un pronunciamiento por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- 5.2** Con fecha 22 de agosto de 2022, la impugnante presenta el escrito “Téngase presente”, señalando los siguientes argumentos:
- i. Adjunta la Resolución N° 717-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, recientemente emitida por el Tribunal de Fiscalización Laboral, que de manera concluyente señala que el esquirolaje interno no está tipificado como infracción, en donde también se imputó la infracción del numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT; por lo que, refiere que resulta evidente que no han incurrido en infracción alguna.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 214-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- ii. Consecuentemente, el criterio de dicha Resolución implicaría que ampare su recurso de revisión interpuesto en el presente procedimiento administrativo sancionador.
 - iii. Asimismo, señala que debe tenerse en consideración que el Tribunal de Fiscalización Laboral ha generado una expectativa de cómo debe resolverse, en tanto los procedimientos están relacionados a los “actos que afecten el libre ejercicio de la huelga”, tipificado en el numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT; es más, responden a la misma huelga, llevada a cabo por el SINATOG en el 2021.
- 5.3** Con fecha 11 de enero de 2023, la impugnante presenta el escrito “Téngase presente al momento de resolver”, señalando los siguientes argumentos:
- i. No se ha configurado el tipo infractor del artículo 25.9 del RLGIT, en razón que no hay afectación en una huelga que es ilegal. Incluso, refiere que esto ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante la Resolución N° 1212-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (la cual versa sobre la misma huelga) que resolvió declarar fundado en parte el recurso de revisión y dejar sin efecto la sanción impuesta. En tal sentido, corresponde resolver acorde a la citada resolución.
 - ii. Sin perjuicio de lo señalado, alega que debe aplicarse los criterios del Tribunal de Fiscalización Laboral emitidos mediante la Resolución N° 1155-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, en razón que considera que no es suficiente la mera concurrencia de trabajadores no indispensables para convalidar una afectación al derecho a la huelga, sino que, también debe demostrarse que esa concurrencia se dio por un mandato de la empresa.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la conducta tipificada

- 6.1** Entre los argumentos del recurso de revisión, se objeta la sanción impuesta contenida en el numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT; así como el hecho que esta medida de fuerza ejecutada el 04 de octubre de 2021 ha sido declarada ilegal al haberse notificado con fecha 01 de octubre de 2021 al Sindicato y a la empresa el laudo arbitral que resolvía el pliego de reclamos de 2021, conforme consta en la Resolución Directoral General N° 1127-2021-MTPE/2/14.
- 6.2** Así, corresponde analizar el cumplimiento del principio de tipicidad⁹, el cual se encuentra regulado en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG. Sobre el particular,

⁹ TUO de la LPAG, Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa:

“La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales



recuerda la doctrina que “el mandato de tipificación que este principio conlleva, no sólo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”¹⁰.

6.3 Por su parte, el Tribunal Constitucional ha determinado en el literal b) del fundamento jurídico 12 de la sentencia recaída en el expediente N° 01873-2009-AA/TC, lo siguiente respecto a ciertos principios del derecho penal que son tutelados también en sede administrativa:

“Principio de tipicidad, en mérito al cual, la descripción legal de una conducta específica aparece conectada a una sanción administrativa. Esta exigencia deriva de dos principios jurídicos específicos; el de libertad y el de seguridad jurídica. Conforme al primero, las conductas deben estar exactamente delimitadas, sin indeterminaciones, mientras que, en relación al segundo, los ciudadanos deben estar en condiciones de poder predecir, de manera suficiente y adecuada, las consecuencias de sus actos, por lo que no caben cláusulas generales o indeterminadas de infracción que permitan una actuación librada al “arbitrio” de la Administración, sino que ésta sea prudente y razonada (...)”.

6.4 Conforme a dicho principio, sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

6.5 Cabe señalar que, para Alejandro Nieto, la tipificación exige satisfacción de dos requisitos: la taxatividad, en tanto que la norma sancionadora describa los elementos esenciales de la infracción sancionable y con precisión suficiente (entre las premisas repasadas, la principal); y la adecuada subsunción de los hechos imputados a lo previsto en la norma (actividad que está dada en la plasmación del comportamiento desplegado por el empleador en este caso, para menguar el daño económico resultante del ejercicio del derecho constitucional de huelga)¹¹. Respecto al segundo nivel, cuya materia es la que nos ocupa, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor, evidenciándose la función garantista que circunscribe el principio de tipicidad dentro del procedimiento administrativo sancionador (en adelante, PAS).

6.6 En esa línea, el Tribunal Constitucional ha establecido, esta vez en el segundo párrafo del fundamento jurídico 5 de la sentencia recaída en el expediente N° 2192-2004-AA/TC, que “(...) el subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o

(...)

4. Tipicidad. - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras”.

¹⁰ Morón Urbina, J. (2019). “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General.” Lima: Gaceta Jurídica Editores. 14^{va} ed. Tomo II, p. 421.

¹¹ Nieto García, A. (2017). Derecho Administrativo Sancionador. Primera reimpresión. Madrid: Tecnos, p. 269.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 214-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal”.

- 6.7** En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión, constriñe a la Administración Pública a que, desde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, en la construcción de la imputación sea posible comprobar la correcta subsunción de una conducta del administrado con el hecho infractor tipificado como sancionable por el incumplimiento de la normativa sociolaboral.
- 6.8** Es así como, de la lectura del numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT, se evidencia que contiene un tipo infractor que proscribe atentar contra el derecho constitucional de huelga, de forma que, con la sola actuación del poder privado, se le vacíe de contenido.
- 6.9** Sobre la huelga, el Tribunal Constitucional ha manifestado que la huelga debe ejercerse tomando en consideración “la existencia de proporcionalidad y carácter recíproco de las privaciones y daño económico para las partes en conflicto”¹². Como destaca la doctrina, esta perspectiva supone la voluntad de causar daño económico al empleador, elemento consustancial que busca ser eficaz dentro de un equilibrio o proporcionalidad de difícil ponderación¹³.
- 6.10** Contrariamente a lo argumentado por la impugnante, en el sentido de que no existe restricción de permitir a los trabajadores considerados como no indispensables en periodo de huelga ejecutar sus labores, como ocurre en este caso, sí puede encontrarse esta restricción en la propia protección del bien jurídico protegido (nada menos que un derecho constitucional). En vista de que el comportamiento desplegado por el empleador, determinado en el acta de infracción, consiste en una práctica empresarial, es pertinente recordar que el poder de dirección tiene como límite externo a los derechos fundamentales de los trabajadores, en este caso, no solo a declarar y ejercer la medida de fuerza, sino a hacerlo en un entorno que reconoce a esta medida (y, por ende, a sus efectos), conforme con el inciso 3 del artículo 28 de la Constitución Política del Perú.

¹² Fundamento jurídico 41 de la Sentencia del Tribunal Constitucional del 12 de agosto de 2005, recaída en el expediente 008-2005-PI/TC.

¹³ Boza Pró, G. (2011). Lecciones de Derecho del Trabajo. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 87.



6.11 Así las cosas, *ex ante* de emitir un pronunciamiento de fondo, esta Sala considera relevante hacer un recuento de los hechos que han dado lugar a la infracción muy grave imputada a la impugnante, teniendo los siguientes acontecimientos:

- 1) Con fecha 29 de setiembre de 2021, la Resolución Directoral General N° 1040-2021-MTPE/2/14, resolvió tener presente la declaratoria de huelga presentada por el SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES OBREROS DE GLORIA (SINATOG), consistente en una huelga general indefinida **a realizarse desde el 04 de octubre de 2021.**
- 2) El 01 de octubre de 2021, se notifica a las partes el laudo arbitral¹⁴, emitido en mérito al expediente N° 893-2020-MTPE/2.14.NC, el cual concluyó:

Figura N° 01

PRIMERO: Acoger por **UNANIMIDAD** la Propuesta Final de Convenio Colectivo de la Empresa **GLORIA S.A.** con las atenuaciones ya referidas, en los términos siguientes:

AMBITO DE APLICACIÓN Y VIGENCIA DEL CONVENIO

CLÁUSULA PRIMERA: *Las partes dan por terminado y solucionado en forma integral y definitiva el Pliego de Reclamos presentado por EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES OBREROS DE GLORIA S.A., correspondiente al período 01 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2021.*

- 3) Con fecha 03 de octubre de 2021, se apertura la Orden de Inspección N° 2755-2021-SUNAFIL/IRE-AQP y, conforme a las actuaciones inspectivas, realizadas el 04 de octubre de 2021, recogidas en el Acta de Infracción N° 806-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 18 de octubre de 2021, la autoridad inspectiva constató en su literal sexto, que la impugnante permitió el ingreso al centro de trabajo de los obreros que no realizaban servicios esenciales o labores indispensables (trabajadores considerados en el cuadro N° 2), vulnerando el derecho a la huelga de los trabajadores afiliados al SINATOG.
- 4) Mediante Resolución Directoral General N° 1127-2021-MTPE/2/14¹⁵, de fecha 27 de octubre de 2021, en su numeral 4.5 determina: “Ahora bien, en el presente caso, la Empresa ha adjuntado a su escrito de Visto, como Anexo 1-C, el Laudo Arbitral de fecha 29 de setiembre de 2021. (...) Esta Dirección advierte que **dicho Laudo Arbitral ha sido notificado vía correo electrónico al Sindicato y a la Empresa el 01 de octubre de 2021 (...)** que resolvió el pliego de reclamos para periodo 2021 y pese a ello dio inicio a la ejecución de huelga indefinida a partir del 01 de octubre de 2021, configurando la ilegalidad prevista en el literal e) del artículo 84 del TUO de la LRCT”¹⁶, resolviendo:

¹⁴ Véase folios 58 al 107 del expediente inspectivo.

¹⁵ Véase folios 115 al 126 del expediente sancionador.

¹⁶ Énfasis agregado.



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 214-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Figura N° 02

ARTÍCULO PRIMERO. -	Declarar ILEGAL la huelga nacional indefinida ejecutada por los trabajadores al amparo de la declaratoria de huelga del SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES OBREROS DE GLORIA S.A. - SINATOG en contra de su empleador LECHE GLORIA S.A. , a partir del día 04 de octubre de 2021 en la Planta Cajamarca, en la Planta Arequipa, en la Planta Huachipa, y en la Planta Virú, al haberse verificado la causal prevista en el literal e) del artículo 84 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-2003-TR.
----------------------------	--

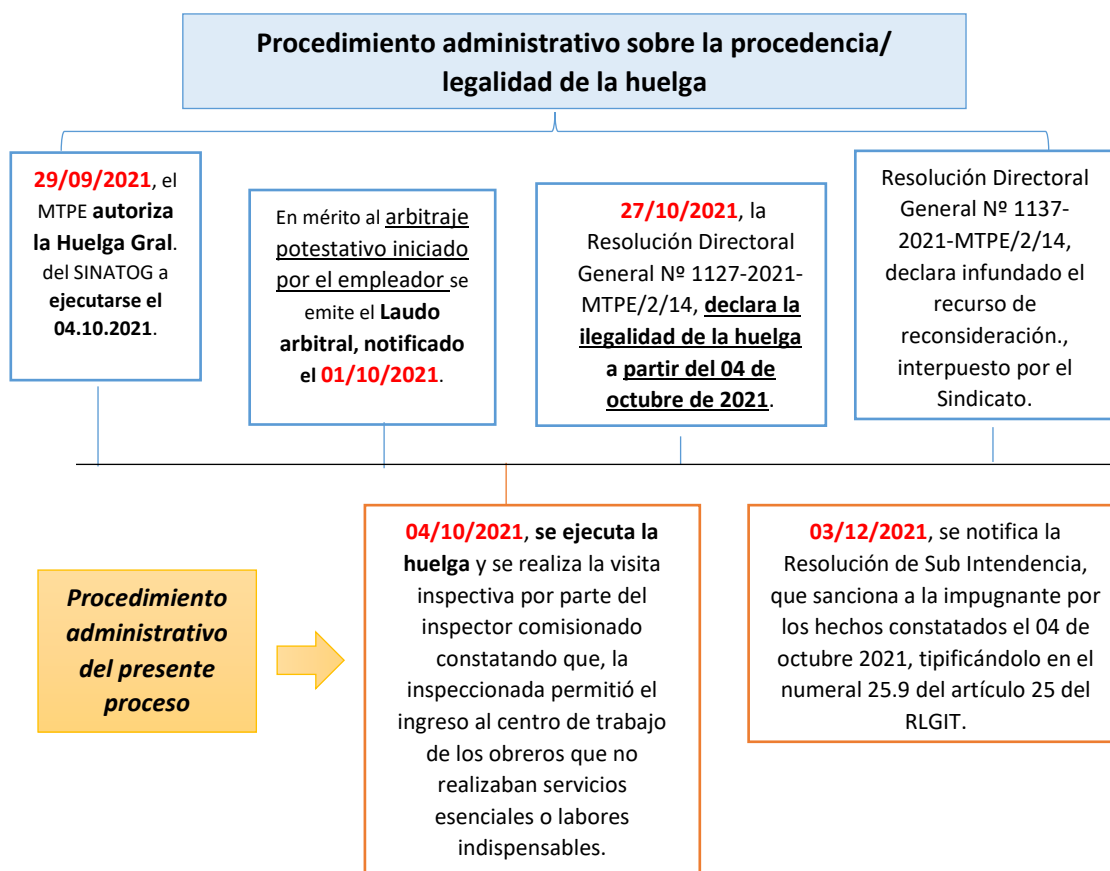
- 5) Mediante Resolución Directoral General N° 1137-2021-MTPE/2/14¹⁷, se resuelve el recurso de reconsideración presentado por el Sindicato Nacional de Trabajadores Obreros de Gloria S.A. (SINATOG), declarando:

Figura N° 03

SE RESUELVE:	
ARTÍCULO PRIMERO.-	Declarar INFUNDADO el recurso de reconsideración interpuesto por el SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES OBREROS DE GLORIA S.A. - SINATOG contra la Resolución Directoral General N° 1127-2021-MTPE/2/14, emitida por la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
ARTÍCULO SEGUNDO.-	Declarar AGOTADA la vía administrativa en el presente procedimiento, dejando a salvo el derecho del administrado de acudir a sede judicial, conforme a los numerales 228.1 y 228.2 del artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

- 6) De lo descrito precedentemente, se evidencia la siguiente línea de tiempo, sobre los hechos materia del presente procedimiento administrativo:

¹⁷ Véase folios 127 al 137 del expediente sancionador.



6.12 En este contexto, corresponde señalar que el artículo 84 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo Nº 010-2003-TR (en adelante, TUO de la LRCT), prescribe lo siguiente:

“Artículo 84.- La huelga será declarada ilegal:
(...)

e) **Por no ser levantada después de notificado el laudo o resolución definitiva que ponga término a la controversia**”¹⁸.

6.13 En tal sentido, se aprecia que, el modelo legal vigente consagra la facultad de la organización de trabajadores -Sindicato- de ejecutar una medida de fuerza –huelga-, aun cuando el empleador haya decidido instaurar un arbitraje potestativo, para resolver la negociación colectiva materia del conflicto laboral, llevando a su contraparte a la vía arbitral. Esta simultaneidad referida, específicamente, en el supuesto de la configuración del arbitraje potestativo iniciado por la patronal y el ejercicio del derecho de huelga ejecutado por la organización sindical; encuentra sustento en que, por un lado, se respete el derecho fundamental de huelga, consagrado en el numeral 3 del artículo 28 de la Constitución Política del Perú, y por otro, se facilite, promueva y garantice los métodos alternativos para la solución pacífica de conflictos.

6.14 En efecto, de la lectura del numeral e) del artículo 84 del TUO de la LRCT, se aprecia que, ésta faculta al sindicato a adoptar la medida de fuerza frente al arbitraje potestativo

¹⁸ Énfasis agregado.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 214-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

instaurado por el empleador; puesto que, existe una prevalencia al derecho constitucional de huelga frente a la invocación de un mecanismo de solución de conflicto.

- 6.15** De otro lado, del mismo cuerpo normativo, esto es, el numeral e) del artículo 84 del TUO de LRCT, se desprende que, cuando se configura su supuesto de hecho, esto es, la emisión del laudo arbitral, tiene que materializarse de modo inmediato un levantamiento o cesación de la medida de fuerza, puesto que, si se continúa desarrollando una huelga tras la emisión de un laudo arbitral que puso fin al conflicto colectivo laboral, se configura su ilegalidad, conforme lo dispuesto por la norma en comentario.
- 6.16** Así las cosas, en el presente caso tenemos que en los antecedentes del Laudo Arbitral¹⁹, se describe que el 26 de febrero de 2021, la impugnante (Gloria S.A.) comunicó al Sindicato su voluntad de someter la negociación colectiva a arbitraje potestativo. Siendo ello así, con fecha 09 de julio de 2021, el Tribunal Arbitral convocó a audiencia a las partes, para la fijación de las reglas e instalación del proceso arbitral, el cual concluyó el 29 de setiembre de 2021, con la emisión del Laudo Arbitral que fue notificado a las partes el 01 de octubre de 2021; poniendo fin al conflicto colectivo referido al pliego de reclamos²⁰. Pliego que, además, es sustento de la Huelga iniciada el 04 de octubre de 2021.
- 6.17** Conforme a lo reseñado precedentemente respecto de nuestro modelo legal vigente, mediante Resolución Directoral General N° 1040-2021-MTPE/2/14, de fecha 29 de setiembre de 2021, se declaró la procedencia de la Huelga indefinida convocada por el Sindicatos de trabajadores (SINATOG), mientras se ejecutaba un arbitraje potestativo iniciado por el empleador.
- 6.18** Sin embargo, de los actuados se aprecia que, a pesar de que el 01 de octubre de 2021, el Sindicato fue notificado con el laudo arbitral que puso fin al conflicto colectivo de su pliego de reclamos, éste ejerció la huelga el 04 de octubre de 2021; configurándose con ello el supuesto de hecho del numeral e) del artículo 84 del TUO de la LRCT, conforme lo ha determinado la Resolución Directoral General N° 1127-2021-MTPE/2/14, de fecha 27 de octubre de 2021, que declaró la ilegalidad de la huelga, tomando como momento de invalidez la fecha de su ejercicio, esto es, a partir del 04 de octubre de 2021.
- 6.19** Por tanto, la declaratoria de ilegalidad que comprende a la fecha de inicio del ejercicio de huelga y que coincide con el momento en que se realizó la constatación de los hechos materia de sanción, esto es, el 04 de octubre de 2021, permite concluir que la huelga no debió materializarse, toda vez que, el Sindicato, al tomar conocimiento del laudo arbitral el 01 de octubre de 2021, debió cesar o levantar inmediatamente tal medida de fuerza -

¹⁹ Véase folio 17-vuelta al 19-vuelta del expediente inspectivo.

²⁰ Recaído en el expediente N° 893-2020-MTPE/2.14-NC.



huelga-, en observancia de lo dispuesto expresamente en el numeral e) del artículo 84 del TUO de LRCT, así como del principio de legalidad.

6.20 En tal sentido, en el presente caso, se aprecia que no se ha configurado el tipo infractor contenido en el numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT, ya que la medida de fuerza - huelga- no debió ser ejecutada, pues el Sindicato tomó conocimiento del laudo arbitral el 01 de octubre de 2021, esto es, días antes de ejecutar su huelga, la cual la llevó a cabo el 04 de octubre de 2021, configurándose el supuesto del numeral e) del artículo 84 del TUO de LRCT, conforme lo señalado precedentemente. Por tales razones, se aprecia una afectación al principio de tipicidad, por lo que cabe acoger todos los argumentos expuestos en este extremo; en consecuencia, corresponde dejar sin efecto dicha sanción.

6.21 Asimismo, se debe precisar, en virtud del segundo párrafo del numeral 6.3 del artículo 6 del TUO de la LPAG, que no constituye causal de nulidad la apreciación distinta de la valoración de los medios probatorios y de la aplicación del derecho por parte de las instancias anteriores en el presente caso. Por lo que, se debe desestimar la nulidad invocada por la impugnante.

6.22 De esta manera, el presente caso se resuelve sin entrar al análisis de la subsunción de los hechos dentro del tipo sancionador contenido en el numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT; toda vez que la configuración del supuesto de hecho del numeral e) del artículo 84 del TUO de la LRCT impide que pueda deducirse la ocurrencia de una medida de fuerza legítima contra la que pudieran existir actos antisindicales constitutivos de alguna forma de esquirolaje.

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 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° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

PRIMERO. – Declarar, por mayoría, **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por LECHE GLORIA SOCIEDAD ANÓNIMA – GLORIA S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 29 de marzo de 2022, emitida por la Intendencia Regional de Arequipa, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 470-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. - **DEJAR SIN EFECTO** la sanción impuesta mediante Resolución de Sub Intendencia N° 721-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, de fecha 30 de noviembre de 2021, confirmada a través de la Resolución de Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, en todos sus extremos.

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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 214-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

CUARTO. - Notificar la presente resolución a LECHE GLORIA SOCIEDAD ANÓNIMA – GLORIA S.A., y a la Intendencia Regional de Arequipa, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Presidenta (e)
JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO
Vocal Alterna

Vocal ponente: JESSICA PIZARRO

VOTO EN DISCORDIA DE LA VOCAL KATTY ANGELICA CABALLERO SEGA

Con el debido respeto de la opinión de mis colegas, discrepo de la posición de las vocales Desirée Bianca Orsini Wisotzki y Jessica Alexandra Pizarro Delgado; sintetizo mi posición en las siguientes consideraciones:

Nos centraremos en torno a dos cuestiones de fondo sobre los que versa el recurso de revisión: la protección del ejercicio al derecho a la huelga y los efectos de la declaratoria de su ilegalidad.

Sobre la protección del ejercicio al derecho de Huelga

Sobre el primer punto corresponde esbozar una definición de huelga, como derecho laboral fundamental. De acuerdo con el profesor Palomeque, la huelga es una medida de conflicto colectivo que implica el ejercicio de cualquier medio de presión unilateral utilizado por los sujetos en conflicto a fin de proporcionar una solución favorable a sus intereses, en ese sentido se trata de una medida de afianzamiento de la posición de la parte en el conflicto laboral²¹. Asimismo, el Comité de libertad Sindical²² de la OIT señala que se entiende por huelga a: “la interrupción temporal del trabajo (o disminución) voluntaria efectuada por uno o más grupos de trabajadores con el fin de obtener reivindicaciones o rechazar exigencias o expresar quejas o de apoyar las reivindicaciones o las quejas de otros trabajadores”. De igual manera, una de las últimas

²¹ Palomeque López, M. (1991). Derecho Sindical Español. Cuarta Edición, Rev. Madrid: Tecnos, pág. 246-248.

²² Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, supra, párr. 783; Cfr. Comité de Libertad Sindical, 358º informe, Caso núm. 2716, párrafo 862.



sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que: “el derecho a la huelga es uno de los derechos fundamentales de los trabajadores y las trabajadoras, y de sus organizaciones, pues constituye un medio legítimo de defensa de sus intereses económicos, sociales y profesionales. Se trata de un recurso que ejercen los trabajadores y las trabajadoras como medio de presión sobre el empleador, a fin de corregir una injusticia, o bien para la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social, y a los problemas que se plantean en las empresas y que interesan directamente a los trabajadores y las trabajadoras”²³. En ese orden de ideas, la Constitución Política de nuestro país establece en su artículo 28: “el Estado reconoce los derechos de sindicalización, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático (...) 3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones.”

En ese sentido, la huelga es el derecho laboral fundamental en virtud del cual trabajadores y trabajadoras ejercen su legítimo derecho a la defensa de sus intereses, constituyéndose así en el mecanismo más importante y poderoso de presión sobre el empleador, recurrido a fin de apuntalar la posición negocial de la organización sindical, además de conseguir mejoras en las condiciones sociolaborales.

De otro lado, la normativa nacional establece una estructura jurídica que delimita el ejercicio de la huelga a una caracterización específica, conforme lo desarrolla el TUO de la Ley de Relaciones Colectivas y su Reglamento; en ese orden de ideas, toda infracción por parte del empleador a las disposiciones relativas al ejercicio del derecho a la huelga, pueden ser materia de sanción por parte de la Inspección del Trabajo.

Así, el artículo 25.9 del Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo, establece que:

“Artículo 25.- Infracciones muy graves en materia de relaciones laborales. Son infracciones muy graves los siguientes incumplimientos: (...)

25.9 La realización de actos que impidan el libre ejercicio del derecho de huelga, como la sustitución de trabajadores en huelga, bajo contratación directa a través de contratos indeterminados o sujetos a modalidad, o bajo contratación indirecta, a través de intermediación laboral o contratación y subcontratación de obras o servicios, y el retiro de bienes de la empresa sin autorización de la Autoridad Administrativa de Trabajo.”

Al respecto, se evidencia del recurso de revisión y del acta de infracción que, mediante Resolución Directoral 1040-2021-MTPE del 29 de setiembre de 2021 se declaró Procedente la Huelga propuesta por el Sindicato Nacional de Trabajadores Obreros de Gloria – SINATOG, sindicato con la mayoría absoluta a nivel nacional de obreros, la misma que se inició el 04 de octubre de 2021; sin embargo, la autoridad inspectiva verificó que ese día el empleador permitió el ingreso de trabajadores a laborar en la sede Arequipa, quienes no realizaban servicios esenciales o labores indispensables; configurándose así la infracción contenida en el numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT antes citado.

La impugnante considera, en términos generales, que se habría vulnerado el principio de Tipicidad y Legalidad, ya que el permitir o no impedir el ingreso a laborar de trabajadores comprendidos en el ámbito de ejercicio de la huelga, no constituiría un acto de vulneración del ejercicio de la huelga, ya que estas conductas no se desprenden de la literalidad del numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 17 de noviembre de 2021, Caso Ex TRABAJADORES DEL ORGANISMO JUDICIAL VS. GUATEMALA, pág. 34.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 214-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Consideramos que, por el contrario, el numeral 25.9 sanciona “la realización de actos que impidan el libre ejercicio del derecho de huelga” en su sentido amplio, siendo los supuestos mencionados seguidamente, sólo ejemplificadores de tal conducta. Esto se desprende del adverbio “como”, que antecede a la enumeración de ejemplos de este comportamiento reprochable, sin que implique una lista cerrada de los mismos.

Ello no se trata de una interpretación particular, sino que reposa en un criterio conocido y establecido por el Tribunal Constitucional en la sentencia N° 010-2002-AI/TC, cuando se refirió a las “cláusulas de interpretación analógica”:

“(…) 70. Un primer aspecto a dilucidar es la adecuación al principio *lex certa* de las “cláusulas de extensión analógica”. Para ello debe distinguirse dos supuestos diferentes: i) los casos de integración normativa, en los que, frente a un vacío normativo, el juzgador, utilizando la analogía con otras normas similares, crea una norma jurídica; y, ii) aquellos casos de interpretación jurídica en los que existe una norma, cuyo sentido literal posible regula el caso concreto, y el juzgador se limita a delimitar su alcance a través de un razonamiento analógico.

71. La analogía como integración normativa está proscrita en el Derecho Penal por mandato constitucional (inciso 9 del artículo 139 de la Constitución). En cambio, sí se reconoce la legitimidad del razonamiento analógico en la interpretación (En este sentido, Hurtado Pozo: A propósito de la interpretación de la ley penal. En Derecho N° 46, PUCP, 1992, p. 89). Las cláusulas de interpretación analógica no vulneran el principio de *lex certa* cuando el legislador establece supuestos ejemplificativos que puedan servir de parámetros a los que el intérprete debe referir otros supuestos análogos, pero no expresos. (BACIGALUPO: El conflicto entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo. En: Revista Actualidad Penal, N° 38, 2002). Este es precisamente el caso de las cláusulas sub examine, por lo que no atentan contra el principio de *lex certa* (...).”

En tal virtud, no colisiona con el principio de Tipicidad ni Legalidad el considerar “permitir la asistencia de trabajadores y el desarrollo de actividades laborales por parte de las personas comprendidas en el ámbito de la huelga, esto es los trabajadores de Arequipa, por lo que la impugnante no debió permitir el ingreso al centro de trabajo de obreros que no realizaban servicios esenciales o labores indispensables (...)”²⁴ como una infracción al numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT; ya que el legislador ha establecido en el caso de este numeral, supuestos ejemplificadores de la infracción que son concordantes con la conducta reprochada por el inspector de trabajo.

²⁴ Acta de Infracción N° 806-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, véase folios 186 del expediente inspectivo.



Sobre los efectos de la declaratoria de la ilegalidad de la huelga

Respecto a este segundo punto del recurso de revisión, enumeramos los hechos relevantes durante el desarrollo del PAS, mencionados también en el voto en mayoría:

- 1) Con Resolución Directoral General N° 1040-2021-MTPE/2/14, del 29 de setiembre de 2021, se declaró procedente la declaratoria de huelga general indefinida a realizarse desde el 04 de octubre de 2021, presentada por el SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES OBREROS DE GLORIA (SINATOG).
- 2) El 01 de octubre de 2021, se notifica a las partes el laudo arbitral, que dio por concluido el procedimiento de negociación colectiva incoado por las partes.
- 3) Con fecha 03 de octubre de 2021 se apertura la Orden de Inspección N° 2755-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, que concluyó con la expedición del Acta de Infracción N° 806-2021-SUNAFIL/IRE-AQP del 18 de octubre de 2021, que determinó la comisión de la conducta recogida en el numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT de acuerdo a las actuaciones inspectivas realizadas el 04 de octubre de 2021, constatándose que la impugnante permitió el ingreso al centro de trabajo de los obreros que no realizaban servicios esenciales o labores indispensables.
- 4) Con Resolución Directoral General N° 1127-2021-MTPE/2/14, de fecha 27 de octubre de 2021, la Dirección General de Trabajo resolvió: “Declarar ILEGAL la huelga nacional indefinida ejecutada por los trabajadores al amparo de la declaratoria de Huelga del SINATOG en contra de su empleador LECHE GLORIA, a partir del 04 de octubre de 2021 en la planta Cajamarca, en la planta Arequipa, en la planta Huachipa y en la planta Virú, al haberse verificado la causal prevista en el literal e) del artículo 84° del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-2003-TR.”
- 5) Con la Resolución Directoral General N° 1137-2021-MTPE/2/14, se resuelve declarar Infundado el recurso de reconsideración presentado por el Sindicato Nacional de Trabajadores Obreros de Gloria S.A. (SINATOG) contra la Resolución Directoral General N° 1127-2021-MTPE/2/14., con la que queda agotada la vía administrativa.

Al respecto se debe tener en cuenta dos temas: el ámbito del ejercicio del derecho de huelga y los efectos de la declaratoria de ilegalidad de la huelga.

Sobre el ámbito del ejercicio del derecho de huelga, la normativa vigente resulta bastante clara al respecto: El literal a) del artículo 77 del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, dispone: “La huelga declarada observando lo establecido en el artículo 73, produce los siguientes efectos: a) **Determina la abstención total de las actividades de los trabajadores en ella comprendidos, con excepción del personal de dirección o de confianza y del personal comprendido en el artículo 78 (...)**” (énfasis agregado).

De lo anterior tenemos que, siendo el SINATOG una organización sindical de mayoría absoluta, su ámbito de ejercicio comprendía a todos los trabajadores del ámbito, es decir, todos los trabajadores obreros de GLORIA, afiliados y no afiliados al sindicato, con la excepción del personal de dirección, confianza y quienes realizan servicios esenciales o labores indispensables. Teniendo en cuenta ello, el principal efecto de la declaratoria de huelga declarada procedente, es la suspensión o abstención de actividades de todos los trabajadores comprendidos. Consideramos que el contenido del mandato es general, dirigido tanto para los trabajadores comprendidos como al empleador, por lo que no se puede interpretar que el mandato sea sólo para los trabajadores, y no para el empleador, como lo manifiesta la impugnante en su recurso de revisión;



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 214-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

ya que la inobservancia de este efecto de la huelga por parte del empleador, claramente implicaría una afectación al ejercicio de este derecho.

Sobre los efectos de la declaratoria de ilegalidad de la huelga, también son claros los dispositivos legales que la regulan: El artículo 84 del TUO de la LRCT, señala que la huelga será declarada ilegal: (...) e) Por no ser levantada después de notificado el laudo o resolución definitiva que ponga término a la controversia. (...). Asimismo, el artículo 85 del mismo cuerpo normativo, dispone que la huelga termina: (...) d) Por ser declarada ilegal.

De otro lado, el Reglamento de la LRCT, señala en su artículo 73: **Declarada la ilegalidad de la huelga mediante resolución consentida o ejecutoriada, los trabajadores deberán reincorporarse al día siguiente al del requerimiento colectivo efectuado por el empleador a los trabajadores**, mediante cartelón colocado en lugar visible de la puerta principal del centro de trabajo, bajo constancia notarial, o de Juez de Paz y a falta de éstos, bajo constancia policial (énfasis agregado).

De lo anterior, **se evidencia que los efectos de la declaratoria de la ilegalidad de la huelga no son retroactivos**; por el contrario, rigen a partir de la notificación de la resolución que la declara ilegal, la misma que debe estar consentida o ejecutoriada. En ese sentido, no cuenta con asidero legal afirmar que los efectos de la declaratoria de ilegalidad de la huelga podrían surtir efectos retroactivos, ya que claramente la normativa que regula su ejercicio no dispone tal cosa; además que una interpretación contraria implicaría la vulneración del ejercicio al derecho de huelga y de la buena fe de los trabajadores comprendidos en su ámbito.

Respecto al caso concreto, el planteamiento central de la impugnante es que, mediante Resolución Directoral General N° 1127-2021-MTPE/2/14 se declaró la ilegalidad de la huelga y asimismo se dispuso su aplicación desde el 04 de octubre de 2021, es decir de forma "retroactiva"; por lo que plantea no correspondería mantener la infracción impuesta, ya que la huelga se ejecutó con posterioridad a la notificación del laudo arbitral, que es causal de ilegalidad de la medida; en ese sentido, toda propuesta de multa planteada en dicho contexto debe ser dejada sin efecto. Considera además, que se habría afectado el deber de motivar adecuadamente las resoluciones administrativas, ya que no se valoró que la huelga ejercida por el SINATOG fue declarada ilegal, por lo que la conducta reprochada a la impugnante no constituye un acto antisindical.

Al respecto, el artículo 17 del TUO de la LPAG señala lo siguiente:

"Artículo 17.- Eficacia anticipada del acto administrativo

17.1 La autoridad podrá disponer en el mismo acto administrativo que tenga eficacia anticipada a su emisión, sólo si fuera más favorable a los administrados,



y siempre que no lesione derechos fundamentales o intereses de buena fe legalmente protegidos a terceros y que existiera en la fecha a la que pretenda retrotraerse la eficacia del acto el supuesto de hecho justificativo para su adopción (resaltado agregado).

17.2 También tienen eficacia anticipada la declaratoria de nulidad y los actos que se dicten en enmienda.”

De lo anterior, pese a lo manifestado por la impugnante en su recurso de revisión, para nosotros es evidente que la disposición de eficacia anticipada de un acto administrativo es una potestad absolutamente excepcional, de modo que la ley prevé límites de amplio espectro, como son la afectación de derechos fundamentales e intereses de buena fe legalmente protegidos a terceros.

En el caso concreto, la eficacia anticipada que la impugnante alega establece la Resolución Directoral General N° 1127-2021-MTPE/2/14, a nuestro criterio no es tal, ya que, si bien en el artículo primero de la parte resolutive de la resolución, como consecuencia del agregado de la coma (,) pareciera que se dispusiera la ilegalidad de la huelga a partir del 04 de octubre; lo cierto es que de su lectura integral, no se sustenta o desarrolla en ningún extremo la supuesta eficacia anticipada de la misma. Aunado a ello, como lo señaláramos previamente, consideramos que conforme a lo dispuesto en los artículos 84 del TUO de la LRCT y 73 del Reglamento de la LRCT, la declaratoria de la ilegalidad de la huelga no tiene efectos retroactivos.

Teniendo en cuenta los argumentos desarrollados, a nuestro criterio, el agregado “a partir del 04 de octubre de 2021” del artículo primero de la Resolución Directoral General N° 1127-2021-MTPE/2/14, no constituiría una disposición de eficacia anticipada de los efectos de la ilegalidad de la huelga – como alega la impugnante - sino simplemente sería una mención de la fecha de inicio de la huelga declarada ilegal. Asimismo, en el supuesto de que la autoridad administrativa sí hubiere querido establecer la eficacia anticipada de esta medida, tal decisión carecería de sustento legal, ya que, como lo hemos señalado previamente, la declaratoria de ilegalidad de la huelga no tiene efectos retroactivos, de igual manera, la potestad de declarar la eficacia anticipada de un acto administrativo establecida en el artículo 17 del TUO de la LPAG, es una de naturaleza excepcional, estando impedido de ejecutarse cuando colisione con el ejercicio de un derecho fundamental como lo es la huelga, por lo que tampoco corresponde acoger dicha alegación.

Por las razones expresadas en estos fundamentos, mi voto es porque el recurso de revisión sea declarado **INFUNDADO**, y confirmada la multa impuesta a la impugnante.

Firmado digitalmente por:

KATTY ANGELICA CABALLERO SEGA

Vocal Alterna

20230301MCR