



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 169-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 685-2020-SUNAFIL/ILM

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : PACKAGING PRODUCTS DEL PERU S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 673-2022-SUNAFIL/ILM

MATERIA : RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por PACKAGING PRODUCTS DEL PERU S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 673-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2022.

Lima, 16 de febrero de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por PACKAGING PRODUCTS DEL PERU S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 673-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril 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° 9631-2018-SUNAFIL/ILM, 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° 3608-2018-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves en materia de relaciones laborales, por cometer actos que vulneran la libertad sindical colectiva del Sindicato de Trabajadores de PACKAGING PRODUCTS DEL PERÚ - SUTRAPPP, toda vez que desde el 2018 viene otorgando un incremento remunerativo a trabajadores no afiliados.

1.2. Que, mediante Imputación de Cargos N° 135-2021-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 16 de febrero de 2021, notificada el 18 de febrero de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva,

¹ Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: Relaciones colectivas (Sub materia: libertad sindical), Remuneraciones (Sub materia: remuneraciones (Sueldos y salarios)) y Discriminación en el trabajo (Sub materia: por razón sindical).



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° 652-2021-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 09 de abril 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 4 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 1214-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE4, de fecha 16 de noviembre de 2021, notificada el 18 de noviembre de 2021², multó a la impugnante por la suma de S/ 28,012.50, por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por realizar actos que afectan la libertad sindical afectando a trabajadores afiliados al SINTRAPP, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT.

1.4. Con fecha 06 de diciembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 1214-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE4, argumentando lo siguiente:

- i. Que, no se han tomado en consideración y valorado adecuadamente la totalidad de los fundamentos de hecho y de derecho formulados por nuestra parte respecto a dicho extremo, y se ha resuelto dicho extremo en base a la reafirmación de lecturas subjetivas y forzadas dadas por los inspectores de trabajo asignados a la etapa inspectiva del presente caso, plasmadas en el Acta de Infracción.
- ii. Señala que, el incremento remunerativo en abril de 2018 tiene una causa objetiva, toda vez que nuestra representada, en cumplimiento del Decreto Supremo N° 004-2018-TR, realizó el incremento a quienes recibían una remuneración mínima vital menor a S/ 930.00 soles, con ello se evidencia que no tenía intención de incrementar la remuneración, sino que esta obedeció al cumplimiento de la ley. Y realizó un incremento de S/ 50.00 soles a quienes no estaban sindicalizados y percibían una remuneración superior a S/ 930.00, por la implicancia de la banda salarial. Siendo que con los trabajadores sindicalizados se establecería o reajustaría en virtud del convenio colectivo y no se verían afectados, pues, si bien dicho incremento se aplicaría desde la aprobación de este se cubriría la diferencia mediante el bono de cierre de pliego u otro mecanismo compensatorio.
- iii. En el caso del Sr. Martín Francisco Mendoza Arcos, al informar que dejó de formar parte del sindicato, antes que iniciara la negociación colectiva con dicha organización sindical, lo tuvo que considerar como beneficiario de dicho incremento remunerativo o reajuste en el mes de abril de 2018.

² Véase folio 99 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 169-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- iv. Agrega que no obra ningún medio de prueba que demuestre que las desafiliaciones del mes de julio de 2018 sean por conductas antisindicales de su representada; sino que estos trabajadores ejercen su derecho libre de afiliación o su derecho de renunciar al sindicato.
 - v. Afirma que en ningún extremo del pronunciamiento apelado se ha evaluado o analizado siquiera uno de nuestros argumentos de defensa, esbozado en los descargos previos, referido al hecho de que el SINTRAPPP en el mes de febrero de 2018 tuvo otras 2 desafiliaciones, los señores Gonzales Periche Guillermo y Mendoza Arcos Martin Francisco, lo que resulta prueba o evidencia inobjetable que las desafiliaciones al Sindicato se han dado siempre, incluso con anterioridad al incremento salarial realizado en el mes de abril de 2018, hecho objetivo (no valorado) que evidencia que las desafiliaciones sindicales son ejercidas libremente por los trabajadores, sin coacción o en base a actos realizados por su representada.
 - vi. Añade que, en los meses de julio, octubre y noviembre de 2018 dicho sindicato contó con 5 nuevas afiliaciones, lo cual acreditaría que el incremento salarial en abril de 2018 no implicó un acto de desmotivación de la libre afiliación.
 - vii. Por tanto, afirma que la resolución impugnada no cuenta con los requisitos de validez del acto administrativo, por lo que se debe revocar parcialmente
- 1.5.** Mediante Resolución de Intendencia N° 673-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2022³, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:
- i. Precisa que la única infracción que subsiste en la afectación a la libertad sindical. Al respecto la inspeccionada señala que las renunciadas al SINTRAPPP de los trabajadores afectados, sin embargo, aprecia que el incremento de los S/ 50.00 a los trabajadores no afiliados responde al incremento de la remuneración mínima vital, excluyendo a los afiliados al SINTRAPPP, que también percibían una remuneración superior a esta; y el caso del trabajador Martin Francisco Mendoza Arcos, quien se desafilió el 23 de abril de 2018 y percibió dicho incremento, denota que el objeto era el desaliento de la afiliación y promoción de la desafiliación.
 - ii. Por otro lado, si bien es derecho de la inspeccionada acudir al órgano jurisdiccional y solicitar la disolución del SINTRAPPP por la pérdida de los requisitos constitutivos como organización sindical; no obstante, indica, es evidente que los actos que

³ Notificada a la impugnante el 03 de mayo de 2022, véase folio 124 del expediente sancionador.



promuevan la desafiliación sindical, como el incremento de S/ 50.00 únicamente a trabajadores no afiliados promueve su desafiliación.

- iii. Acota que no obstante del perjuicio ocasionado a los trabajadores sindicalizados, en el presente caso no se ha exigido que se deje de otorgar el incremento a los trabajadores no sindicalizados que la inspeccionada otorga a título de liberalidad, pues es legítimo considerar que los trabajadores sindicalizados también deberían recibir lo que la voluntad unilateral de la inspeccionada ha mostrado mediante el incremento de S/ 50.00, aparte de lo que el sindicato logre mediante convenio colectivo; situación que no representaría beneficiarlos doblemente, puesto que el otorgamiento del beneficio pactado en el convenio colectivo se debe a la lucha de la organización sindical en la negociación con la inspeccionada y les corresponde únicamente a los trabajadores afiliados a la organización sindical; sin embargo, el otorgamiento del incremento solo a los trabajadores no sindicalizados se asemeja a una especie de adelanto a lo que los trabajadores afiliados conseguirán mediante el convenio colectivo
 - iv. En cuanto a los nuevos afiliados ante la SINTRAPPP, que alega la inspeccionada, ocurridos en los meses de julio, octubre y noviembre 2018 de los trabajadores: Roberto Walter Muñoz Inares, Juli Marlene Villegas Quiliano, José Luis Ochoa Rúa, Marilú Doñez Valderrama y Mario Villacorta Maguinuri, se debe señalar que ello no desvirtúa la infracción incurrida, al tratarse de afiliaciones que se produjeron en forma posterior al hecho infractor ocurrido en abril de 2018.
 - v. Sobre la tipicidad, señala que, en el caso de autos, la infracción atribuida se refiere a La realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores, tales como aquellos que promuevan la desafinación de la misma, tal como fue precisado en el considerando 29 de la resolución apelada; por lo que lo alegado por la inspeccionada carece de asidero.
 - vi. Finalmente, señala que la Libertad sindical es un bien jurídico que merece ser objeto de medidas de protección contra toda práctica, conducta, actividad, injerencia o incluso omisión dirigida a impedir, restringir, sancionar o enervar el ejercicio de la libertad sindical de los trabajadores; por consiguiente, los actos realizados por la inspeccionada ha quebrantado la Libertad Sindical, incurriendo en una infracción Muy Grave, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, debiéndose desestimar los argumentos de la inspeccionada contra la resolución apelada.
- 1.6.** Con fecha 23 de mayo de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 673-2022-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- 002890-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 24 de octubre de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 169-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁷, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁸ (en adelante, **el Reglamento**

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, **Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral**

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

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

(...)"

⁶ "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

⁷ "Decreto Supremo N° 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."

⁸ "Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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



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 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 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. 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”⁹.
- 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.

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

⁹ Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 169-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 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 PACKAGING PRODUCTS DEL PERU S.A.

- 4.1.** De la revisión de los actuados, se ha identificado que PACKAGING PRODUCTS DEL PERU S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 673-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, que confirmó la sanción impuesta de S/ 28,012.50, por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.10 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 04 de mayo 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, corresponde analizar los argumentos planteados por PACKAGING PRODUCTS DEL PERU S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 23 de mayo de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 673-2022-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

- i.** Sostiene que se ha vulnerado las garantías mínimas del debido procedimiento y la falta de motivación, conforme los numerales 4 y 5 del artículo 3, 6 y 8 del TUO de la LPAG, implicándose los principios de predictibilidad y legítima confianza e informalismo.
- ii.** Afirma que, se ha realizado un pseudo y segado análisis de los inspectores comisionados, existiendo un sobredimensionamiento y sobrevaloración de las apreciaciones subjetivas efectuadas, persistiendo en atribuir a su representada, la misma que carece manifiestamente de una debida motivación, en consecuencia, solicita se desestime la imputación formulada en su contra.



- iii. Que, la Intendencia de Lima Metropolitana de Sunafil, ha mantenido una negativa abierta de analizar sus descargos, siendo que en el numeral 3.4, solo indica que comparte el criterio de la primera instancia; lo que evidencia la falta de interés.
- iv. Que, en los meses siguientes al incremento (abril de 2018), se produjeron afiliaciones al sindicato (julio, octubre y noviembre de 2018); por lo que la desafiliación es un hecho aislado a una conducta o acción de su representada.
- v. Que, el aumento de la remuneración mínima vital en el 2018 fue lo que motivó su conducta de incrementar el ingreso del personal que percibía un ingreso menor a S/ 930.00 soles y el reajuste de aquellos que tenían una remuneración básica de S/ 930.00 que no tuvieran la posibilidad de negociar un incremento remunerativo. Lo cual evidencia que su representada no tenía programado ningún incremento programado en el periodo 2018, sino que dichos incrementos obedecieron al cumplimiento de la ley.
- vi. Alega que ha procedido a efectuar el incremento de la remuneración de los diez trabajadores presuntamente afectados, en el mes de octubre de 2018.
- vii. En cuanto al señor Martin Francisco Mendoza Arcos, quien dejó de formar parte del Sindicato (como le comunicó a su representada) antes de que inicie la negociación colectiva del Sindicato, tuvo que considerarlo como parte del grupo de trabajadores no sindicalizados, cuyas remuneraciones tenían que ser reajustadas sin esperar la negociación colectiva.
- viii. El 03 de junio de 2016, suscribió el convenio colectivo 2016-2017, cuya vigencia fue desde el 01 de marzo de 2016 al 28 de febrero de 2018, por lo que el pliego de reclamos del periodo 2018-2019, debía presentarse a finales de febrero de 2018, procedió a esperar dicha presentación para definir el aumento a los sindicalizados, razón por la que no les incrementa la remuneración en abril, a los trabajadores que percibían un incremento por negociación colectiva y ganaban más de S/ 930.00 soles.
- ix. No puede alegarse que la presentación del pliego de reclamos con fecha posterior al incremento remunerativo sea una conducta de discriminación por parte de su representada, pues, ello es decisión del propio sindicato.
- x. Su ejercicio legítimo de derecho (inicial alguna acción judicial) no puede ser tomado *a priori* como un acto antisindical. Además, afirma que en febrero de 2018 el sindicato tuvo dos afiliaciones, alegato que, indica, no fue valorado y que evidencia que las desafiliaciones sindicales son ejercidas libremente; añade que no se consideró que, en los meses de julio, octubre y noviembre de 2018 se produjeron cinco nuevas afiliaciones.
- xi. Que no se ha tipificado adecuadamente la supuesta infracción contenida en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 169-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la extensión de beneficios de un convenio colectivo a trabajadores no sindicalizados y su afectación a la libertad sindical

- 6.1.** Es importante señalar que la libertad sindical es un derecho constitucional consagrado en el artículo 28 de la Constitución Política del Perú¹⁰, y definido por el Tribunal Constitucional como la "*capacidad autodeterminativa para participar en la constitución y desarrollo de la actividad sindical*"¹¹. Por su parte, Alfredo Villavicencio la define como "*el derecho de los trabajadores a constituir y afiliarse a organizaciones sindicales, y en el derecho de aquellos y estas a desarrollar actividades sindicales en defensa de sus intereses comunes*"¹².
- 6.2.** Dicho autor, ha definido que la libertad sindical atañe un elemento organizativo, material o estático, el cual implica la facultad de organizarse colectivamente, de constituir sujetos colectivos como presupuesto de efectividad de la actuación sindical, y un elemento causal o dinámico o de actividad, que comprende la actuación del sujeto colectivo dirigido a promover y tutelar los intereses económicos y sociales de los trabajadores¹³.
- 6.3.** El Tribunal Constitucional indicó los aspectos que comprende la libertad sindical, tales como:
- El derecho a fundar organizaciones sindicales.
 - El derecho de libre afiliación, desafiliación y reafiliación en las organizaciones sindicales existentes.
 - El derecho a la actividad sindical.
 - El derecho de las organizaciones sindicales a ejercer libremente las funciones que la Constitución y las leyes le asignen, en defensa de los intereses de sus afiliados. Ello comprende la reglamentación interna, la representación institucional, la autonomía en la gestión, etc.
 - El derecho a que el Estado no interfiera –salvo el caso de violación de la Constitución o la ley- en las actividades de las organizaciones sindicales¹⁴.

¹⁰ "Artículo 28.- Derecho colectivo del trabajo. Derecho de sindicación, negociación colectiva y derecho de huelga. El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:

1. Garantiza la libertad sindical (...)"

¹¹ STC N° 008-2005-PI/TC, fundamento 26.

¹² VILLAVICENCIO RIOS, A. (2010). La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación. Lima, PLADES, p. 87.

¹³ Ob. Cit. Págs. 87 – 89.

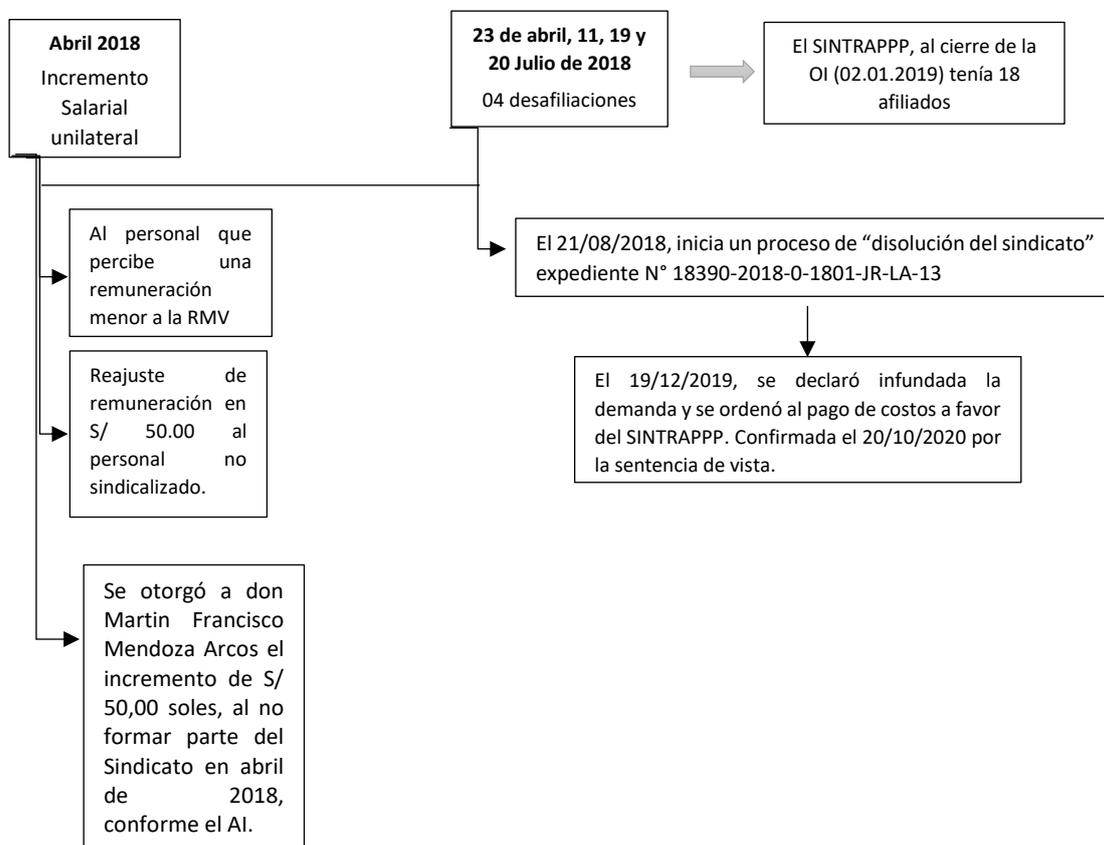
¹⁴ STC N° 008-2005-PI/TC, fundamento 26.



6.4. Precisando que la libertad sindical, además abarca:

“todos aquellos derechos de actividad o medios de acción que resulten necesarios, dentro del respeto a la Constitución y la ley, para que la organización sindical cumpla los objetivos que a su propia naturaleza corresponde, esto es, el desarrollo, protección y defensa de los derechos e intereses, así como el mejoramiento social, económico y moral de sus miembros. Por consiguiente, **cualquier acto que se oriente a impedir o restringir de manera arbitraria e injustificada la posibilidad de acción o la capacidad de obrar de un sindicato resulta vulneratorio del derecho de libertad sindical**”¹⁵ (énfasis agregado).

6.5. Entonces, del análisis del expediente sancionador y del expediente inspectivo, se determina que el Sindicato de Trabajadores Packaging Products del Perú (en adelante, SINTRAPPP), es uno de los sindicatos que no afilia a la mayoría de los trabajadores en la empresa inspeccionada, siendo un sindicato minoritario, además de las conductas recogidas en los actuados y de lo observado en el CEJ¹⁶ sobre el expediente N° 18390-2018-0-1801-JR-LA-13, se tiene la siguiente imagen:



6.6. En este punto, cabe precisar, en relación a la afectación a la libertad sindical, es importante definir que, se obliga al Estado, **los empleadores, y los representantes de uno y otros a abstenerse de toda clase de actos que tiendan a coactar, restringir o menoscabar, en cualquier forma, el derecho de sindicalización de los trabajadores,** y de intervenir en modo alguno en la creación, administración o sostenimiento de las organizaciones sindicales que estos constituyen¹⁷.

¹⁵ STC Exp. 1469-2002-AA.TC, fundamento 5.

¹⁶ <https://cej.pj.gob.pe>

¹⁷ D.S. N° 010-2003-TR, TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo:



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 169-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.7. En ese sentido, el RLGIT proscribire en el numeral 25.10 de su artículo 25 como infracción MUY GRAVE: ***“La realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores, tales como aquellos que impiden la libre afiliación a una organización sindical, promuevan la desafiliación de la misma, impidan la constitución de sindicatos, obstaculicen a la representación sindical, utilicen contratos de trabajo sujetos a modalidad para afectar la libertad sindical, la negociación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga, o supuestos de intermediación laboral fraudulenta, o cualquier otro acto de interferencia en la organización de sindicatos”*** (énfasis añadido).
- 6.8. Del contexto normativo expuesto y de la doctrina descrita, precedentemente, se advierte que existe un bloque de legalidad que lo conforman los Convenios 98, 100 y 111 de la OIT, con el numeral 2 del artículo 2°, el numeral 1 del artículo 26° y el artículo 28° de la Constitución Política del Perú, que conjuntamente garantizan y protegen la libertad sindical, y como consecuencia de esto, se proscribire todo acto u omisión que tenga como consecuencia su limitación, agresión o afectación.
- 6.9. En consecuencia, queda vedado aquel comportamiento de acción u omisión que tengan por objeto realizar distinciones entre trabajadores que ejercen una militancia sindical de aquellos que no; esta situación se ve agravada cuando, además, dicha diferenciación entre trabajadores que ejercen sus derechos de libertad sindical y aquellos que no, se ejecuta mientras se encuentra en curso una negociación colectiva.
- 6.10. Cabe precisar que, el trabajador o grupo de trabajadores que pertenecen a una organización sindical, como manifestación de su ejercicio a la libertad sindical, tienen una especial protección constitucional, ello conforme a lo dispuesto por el bloque de legalidad, descrito en el numeral 6.5 de la presente resolución; por lo que, la acción u omisión del sujeto agente que comete el acto en contra de este grupo será reprochado administrativamente, si su conducta no se sustenta en criterios objetivos y razonables, distintos a la sola condición de ser un trabajador o grupo de trabajadores afiliados a una organización sindical.
- 6.11. Así las cosas, se advierte del Acta de Infracción y los hechos que motivan la sanción a la inspeccionada que es materia de imputación la conducta desplegada en abril de 2018, referido a otorgar un incremento salarial de S/ 50.00 a favor exclusivamente del personal no afiliado a una organización sindical; luego de lo cual, el SINTRAPP

“Artículo 4.- El Estado, los empleadores y los representantes de uno y otros deberían abstenerse de toda clase de actos que tiendan a coactar, restringir o menoscabar, en cualquier forma, el derecho de sindicalización de los trabajadores, y de intervenir en modo alguno en la creación, administración o sostenimiento de las organizaciones sindicales que éstos constituyen”.



(sindicato minoritario), a julio de 2018, contó con un número de afiliados menor a veinte.

- 6.12.** Frente a lo cual, la administrada, justifica su conducta (incremento de S/ 50 soles solo al personal no afiliado), básicamente en dos aspectos: i) producto del incremento de la remuneración mínima vital en 2018, se vio “obligada” a realizar un reajuste de la remuneración percibida por su personal; ii) Excluyendo a los afiliados a una organización sindical, pues, estos regulan sus incrementos por medio de la negociación colectiva. Agrega que, en febrero de 2018 en el SINTRAPPP hubo también desafiliaciones, mientras que en octubre y noviembre de 2018, tuvo nuevos afiliados; y que al señor Martin Francisco Mendoza Arcos, quien dejó de formar parte del Sindicato (como le comunicó a su representada) otorgó dicho incremento.
- 6.13.** Cabe precisar que no es materia del reproche administrativo la presentación del pliego de reclamos en fecha posterior al incremento efectuado por la administrada en favor de los trabajador no sindicalizados, debiendo ser desestimados, pues, como se señaló en los hechos constatados en el Acta de Infracción y en las resoluciones emitidas por las instancias de mérito, el periodo de imputación y análisis se sustentan en los hechos ocurridos en abril de 2018 cuando la administrada, de forma unilateral, implementa un “reajuste de remuneraciones” en un monto de S/ 50.00 soles, que perciben un monto superior a la remuneración mínima vital vigente en dicho año, y excluyendo a los trabajadores que ejercen su derecho de sindicación.
- 6.14.** Así las cosas, conforme lo expuesto por las instancias previas, por ejemplo, al señor Martin Francisco Mendoza Arcos, quien dejó de formar parte del Sindicato en abril de 2018, la recurrente le otorgó dicho incremento, conforme se dejó constancia en el Acta de Infracción, por lo que, este no constituye un hecho aislado, conforme lo pretende alegar la recurrente, sino que debe ser analizado en conjunto con el comportamiento de la recurrente, conforme se recogió en el Acta de Infracción y se describe en el numeral 6.5 de la presente resolución.
- 6.15.** Por lo expuesto, las afiliaciones o desafiliaciones efectuadas en febrero de 2018 (antes de los hechos materia de investigación) o en octubre y noviembre del mismo año, en modo alguno, pueden desvirtuar la conducta desplegada y constatada de la recurrente, ya que esta afectó el derecho a la libertad sindical.
- 6.16.** En efecto, por un lado, se negó el incremento a los trabajadores afiliados solo porque estos ejercían su libertad de sindicación y, por otro, la organización sindical tuvo pérdida de afiliados en un periodo menor de tres meses desde la conducta desplegada por el empleador (abril 2018), lo cual puso en peligro su subsistencia, ya que, a julio de 2018, conforme lo constatado en el Acta de Infracción, la SINTRAPPP solo afiliaba a dieciocho trabajadores.
- 6.17.** Por tanto, según los indicios recogidos en la investigación, el comportamiento del administrado en el expediente resulta claramente antisindical. En efecto, se ha determinado la baja en la afiliación de la organización de trabajadores en un periodo cercano a la medida empresarial. En consecuencia, se tendría un beneficio ilícito del acto desplegado por la parte solicitante de la disolución sindical, quien, además, inició un procedimiento judicial recaído en el Expediente N° 18390-2018-0-1801-JR-LA-13, que, si bien ha sido declarado infundado, ello no exime de responsabilidad administrativa la constatación del actuar de la administrada.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 169-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.18.** Además, se debe precisar que, en modo alguno se está reprochando administrativamente el ejercicio del derecho de acción ante el Poder Judicial de la recurrente como una conducta antisindical *a priori* como erróneamente lo alega la recurrente, toda vez que, en el presente caso las instancias de mérito han analizado el contexto y desarrollo de la conducta desplegada por la administrada *ex ante* de su accionar judicial, conforme los fundamentos precedentes, por lo que no se advierte afectación alguna en este extremo en los términos alegados por la inspeccionada, debiendo ser desestimado los alegatos expuestos en su recurso de revisión.
- 6.19.** Así como tampoco constituye una eximente de responsabilidad que en virtud de la medida inspectiva de requerimiento (dictada el 23 de octubre de 2018¹⁸) la inspeccionada haya otorgado los incrementos “negados”, inicialmente, a los trabajadores sindicalizados; toda vez que, la sanción materia del presente caso se sustenta en la conducta desplegada en abril de 2018, en consecuencia, deben desestimarse los argumentos dirigidos en este extremo. Cabe añadir que, conforme lo señalado en el numeral 3.4 de la Resolución de Intendencia N° 673-2022-SUNAFIL/ILM, la Intendencia de Lima Metropolitana ha dado respuesta a los argumentos de la impugnante sobre una supuesta conducta de discriminación en contra del SINTRAPP y al cumplimiento de la medida de requerimiento, indicando que estas no son materia de imputación siendo que subsiste solo la infracción referida a la afectación a la libertad sindical, por lo que, resultaba inoficioso su análisis, por ello, el alegato referido a que sus alegatos no han sido, debidamente, absueltos deben ser desestimados al apreciarse que sí fueron valorados; tal como, también se advierte del numeral 3.7 y 3.10 de la resolución impugnada, en las que la instancia respectiva ha brindado las razones por las que desestima los alegatos dirigidos en dicho extremo.
- 6.20.** Por consiguiente, de lo constatado por el inspector comisionado y puntualizado en el Acta de Infracción, del actuar de la impugnante se desprende el agravio a la libertad sindical en perjuicio del SINTRAPP, al mejorar las remuneraciones de los trabajadores no sindicalizados y excluir de su percepción al personal afiliado al sindicato minoritario, en abril de 2018 y en menos de tres meses (julio del mismo año), el número de afiliados a dicho sindicato ascendía a solo dieciocho.
- 6.21.** En consecuencia, en el presente caso se ha configurado la sanción contenida en el numeral 25.10 del artículo 25° del RLGIT, al evidenciarse que se han conferido un beneficio salarial solo a trabajadores no afiliados al sindicato minoritario. Por lo que, no se aprecia una afectación a la tipicidad en los términos alegados, conforme, también, lo ha resuelto la instancia de mérito en sus numerales 3.12 al 3.13 de la Resolución de Intendencia N° 673-2022-SUNAFIL/ILM, en consecuencia, deben desestimarse todos los argumentos dirigidos en este extremo.

¹⁸ Véase folio 596 del expediente inspectivo.



Sobre el principio de predictibilidad y confianza legítima, informalismo

6.22. El artículo IV del TUO de la LPAG, dispone:

1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima. - La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

6.23. En cuanto al principio de informalismo, se debe indicar que, señala sobre las “normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público”¹⁹.

6.24. Al respecto, los alegatos en este extremo deben desestimarse el alegato referido a la afectación a la confianza legítima y predictibilidad, en tanto que se verifica que tanto la Sub Intendencia de Resolución, así como la Intendencia, han absuelto cada uno de los alegatos y argumentos de defensa planteados por la impugnante en los recursos impugnativos, no siendo amparable el extremo referido a un defecto en la motivación o en la valoración de los actuados y de los escritos presentados por la impugnante. Por consiguiente, no corresponde acoger estos extremos direccionados a cuestionar que no se ha verificado la afectación a la libertad sindical o el nexo de causalidad con el incremento salarial solo a los trabajadores no sindicalizados por parte de la impugnante.

Sobre la supuesta vulneración al deber de motivación

6.25. Como parte de los alegatos del recurso de revisión, esta Sala ha identificado que la impugnante cuestiona en una presunta vulneración a la debida motivación, como elemento esencial del debido procedimiento²⁰. Sobre el particular, el artículo 44 inciso a) de la LGIT establece, como uno de los principios del procedimiento sancionador, la observancia al debido proceso, “por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho”.

¹⁹ TUO de la LPAG, Título Preliminar, artículo 1.6. La importancia de este principio ha sido puesta de manifiesto por la Corte Suprema en la Casación N° 11434 – 2015 -CUSCO, fundamento jurídico 14.

²⁰ “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 (...)” (énfasis añadido).



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 169-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.26.** Conforme a lo establecido en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, “El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”, motivación que deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a las anteriores justifican el acto adoptado, tal y como lo establece el artículo 6 y 8 del TUO de la LPAG. Asimismo, el contenido del acto administrativo mencionado, como requisito de validez, implica que aquel deba comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados tal y como lo prescribe el numeral 5.4 del artículo 5 del TUO de la LPAG.
- 6.27.** En esa línea argumentativa, esta Sala identifica, desde un análisis formal, que tanto la Resolución de Subintendencia, como la Resolución de Intendencia han contemplado la argumentación y medios de prueba expuestos por la impugnante, advirtiéndose el cumplimiento de los requisitos referidos al cumplimiento del debido procedimiento como principio y derecho material, de los derechos de defensa y a la prueba, así como el cumplimiento de la garantía de la debida motivación.
- 6.28.** Debe señalarse que, conforme con el fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del 8 de febrero de 2022 (expediente 349-2021-PA7TC), toda decisión judicial debe cumplir con cuatro requisitos para que cumpla con el deber de motivación, lo que lleva a contemplarlas en su extensibilidad al ámbito administrativo del presente expediente: 1) coherencia interna, para comprobar que lo decidido se deriva de premisas establecidas por el órgano resolutorio en su fundamentación; 2) justificación de las premisas externas, que aluden al respaldo probatorio de los hechos y sobre el derecho considerado por el órgano al resolver; 3) la suficiencia, que refiere a que se hayan expuesto razones que sustenten lo decidido en función de los problemas relevantes determinados y necesarios para la resolución del caso; y 4) la congruencia, como elemento que permite establecer si las razones especiales requeridas para adoptar determinada decisión se encuentran recogidas en la resolución en concreto.
- 6.29.** Del examen efectuado por esta Sala sobre las resoluciones emitidas en el Procedimiento Sancionador, se puede observar que estos cuatro elementos pueden ser satisfactoriamente comprobados, por lo que, de manera formal y material, el debido procedimiento ha sido respetado dentro del trámite del procedimiento sancionador.
- 6.30.** Asimismo, se corrobora, de los actuados, que ni el procedimiento inspectivo ni el sancionador, contravienen a la Constitución, a los principios del procedimiento administrativo, ni a las leyes o normas reglamentarias, además contiene los requisitos



de validez del acto administrativo relacionados a la competencia, objeto o contenido, finalidad pública y procedimiento regular. Además, es necesario reiterar que, la resolución impugnada se encuentra debidamente motivada, al exponer una relación concreta y directa de los hechos probados durante el desarrollo del presente procedimiento, no verificándose la vulneración a los principios invocados por la impugnante. Por lo que, corresponde no acoger los argumentos expuestos en este extremo del recurso al no advertirse afectación alguna a los artículos 3, 6 y 8 del TUO de la LPAG en los términos alegados por la inspeccionada.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

7.1. Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, la multa subsistente como resultado del procedimiento administrativo sancionador sería la que corresponde a la siguiente infracción:

N°	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Relaciones Laborales	Por realizar actos que afectan la libertad sindical afectando a los trabajadores afiliados al SINTRAPP.	Numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT MUY GRAVE

7.2. Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho o de derecho durante la tramitación del expediente que resultara en un error, omisión o imprecisión en las materias, cantidad, conducta, tipificación legal, clasificación o cuantía, resulta de exclusiva responsabilidad de la Intendencia respectiva.

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 **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por PACKAGING PRODUCTS DEL PERU S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 673-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2022, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 685-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. – **CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 673-2022-SUNAFIL/ILM, 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° 169-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

CUARTO. - Notificar la presente resolución a PACKAGING PRODUCTS DEL PERU S.A., y a la Intendencia de Lima Metropolitana, 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

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA

Vocal Titular

Vocal Ponente: LUIS MENDOZA