

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXIII / N° 1264

1

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 026-2024-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE SANCIONADOR	: 5522-2020-SUNAFIL/ILM
PROCEDENCIA	: INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE	: TRANSPORTES CRUZ DEL SUR S.A.C.
ACTO IMPUGNADO	: RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 888-2022-SUNAFIL/ILM
MATERIA	: RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **TRANSPORTES CRUZ DEL SUR S.A.C.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 888-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 30 de mayo de 2022. Se **ESTABLECE** como precedente administrativo de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.17, 6.31, 6.32, 6.33, 6.34, 6.36 y 6.42** de la presente resolución, referidos a la afectación a la libertad sindical por extender beneficios económicos a trabajadores no sindicalizados.

Lima, 20 de diciembre de 2024.

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **TRANSPORTES CRUZ DEL SUR S.A.C.** (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 888-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 30 de mayo 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° 12682-2019-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento de del ordenamiento jurídico

sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 3731-2019-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (1) infracción muy grave en materia de relaciones laborales.

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 2248-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 18 de noviembre de 2020, notificada el 23 de diciembre de 2020, 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° 1494-2021-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 21 de junio de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas 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 5 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Subintendencia N° 839-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE5, de fecha 14 de setiembre de 2021, notificada el 16 de setiembre de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 99,225.00 por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (1) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por incurrir en actos que afectan la libertad sindical al otorgar beneficios económicos aprobados por Convenio Colectivo 2018-2020, a favor de trabajadores no sindicalizados, perjudicando a doscientos noventa y seis (296) trabajadores afectados.

1.4 Con fecha 27 de setiembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Subintendencia N° 839-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE5, argumentando lo siguiente:

i. Indican que, en el presente caso, la apelante no ha impuesto ningún obstáculo contra la libertad sindical, pues el inspector no ha logrado acreditar que se haya incentivado a los miembros del sindicato a desafiarse,

lo que se acredita con el hecho de que no existen quejas por parte del sindicato que atribuyan dicha conducta. Por ello, al no existir coacción, no se puede determinar que hayan vulnerado el derecho a la libertad sindical, más aún cuando se ha incrementado el número de afiliados al sindicato. Por tanto, el extender el bono por cierre de pliego no se generó afectación o lesión alguna a la libertad sindical.

ii. Mencionan que el sindicato es un sindicato mayoritario y, por ello, asumen la representación de la totalidad de los choferes, incluso de los que no se encuentran afiliados. Para la empresa, el no extender dicho bono a los trabajadores no afiliados generaría una vulneración al derecho de los demás trabajadores no afiliados, considerando que les correspondía gozar de ese derecho por ser extensivo a los no afiliados al sindicato. Asimismo, sostienen que existe una costumbre respecto del mismo, ya que desde los convenios anteriores se ha venido extendiendo dicho bono al ser un sindicato mayoritario.

iii. La resolución apelada incurre en un error al considerar que dicho acto promueve la desafiliación de los miembros del sindicato, puesto que no hubo desafiliaciones posteriores, sino que se acrecentaron las mismas. Dichas afirmaciones se sustentan en un cuadro, que adjunta a su recurso de apelación, donde se hace un comparativo de los meses de diciembre de 2018, 2019 y 2020. Que, del análisis del mismo se acredita que no existió una afectación referida a la promoción de las desafiliaciones de los miembros del sindicato, por lo que el objeto de la inspección carece de motivación y sustento lógico, solicitando su archivo.

iv. Alega que la autoridad de primera instancia debió evaluar la Casación 20956-2017-LIMA, donde la Corte Suprema menciona que, otorgar beneficios económicos en virtud de un convenio colectivo a trabajadores no sindicalizados, no constituye una conducta antisindical, ya que no se puede afectar el principio de igualdad entre trabajadores.

v. Sostienen que el inspector no tiene competencia para determinar la interpretación de una norma, puesto que el único competente para dicha labor es el juez.

vi. Señalan que la precisión en el Bono de Cierre de Pliego, donde se señala que se otorgará "solo para los choferes de la División de Pasajeros afiliados al Sindicato" se hizo porque dicho bono se hizo extensivo a los trabajadores no afiliados al sindicato que tienen como puesto choferes de la división de pasajeros, pues también les corresponden los beneficios de la negociación colectiva, ya que el SICHETECSA es un sindicato mayoritario por actividad. Sin embargo, esta precisión también se realizó porque se acordó, con la comisión negociadora, que dicho bono por productividad no sería extendido a los trabajadores pilotos que realizan funciones de choferes de trabajadores de mina.

vii. Indican que se incurre en actos discriminatorios con los trabajadores no afiliados al sindicato, al no permitir que los choferes no sindicalizados puedan percibir un bono de gratificación extraordinario, por única vez, a la vez de vulnerar el artículo 26 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que en la relación laboral existe el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación, además de la irrenunciabilidad de derechos.

viii. Señalan que no existió vulneración a la libertad sindical, ni un incentivo a la desafiliación del sindicato, por lo que carece de sustento normativo y falta de motivación la imposición de la sanción, afectándose su derecho al debido proceso, debiendo desestimarse la multa y archivarse el procedimiento.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 888-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 30 de mayo de 2022², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el

recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. En el presente caso, si bien el Sindicato tiene la condición de mayoritario, reconocida durante la inspección realizada, el convenio colectivo ha restringido el otorgamiento de la bonificación por cierre de pliego, estableciéndose que esta bonificación sólo podrá ser otorgada únicamente a los trabajadores afiliados a dicho sindicato.

ii. Como medio de defensa, la inspeccionada manifiesta que es una costumbre hacer extensivo, a los no afiliados, el bono por cierre de pliego. Sin embargo, sobre dicho argumento, el apelante no ha presentado ningún medio probatorio que acredite su afirmación. Al haberse delimitado el otorgamiento de la bonificación por cierre de pliego a los choferes de la división de pasajeros afiliados al Sindicato, y en los alcances de la cláusula que la contiene, la inspeccionada incurrió en un acto contra la libertad sindical al haber extendido dicho beneficio a trabajadores no sindicalizados.

iii. Si el artículo 42 de la LRCT determina que la convención colectiva tiene fuerza vinculante para las partes que la adoptaron, obligando a éstas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, la misma fuerza vinculante alcanza también a las limitaciones o exclusiones que autónomamente acuerden con arreglo a ley. Por tanto, queda claro que, para el ordenamiento jurídico peruano, los acuerdos a los que se hayan llegado en las Convenciones Colectivas no pueden aplicarse en contra de aquello que se haya consensuado.

iv. Extender los beneficios más allá de los alcances establecidos en el mismo convenio colectivo si constituye una vulneración al derecho de libertad sindical porque, al hacerlo, el empleador retira el incentivo que tiene un trabajador para afiliarse.

v. Como puede apreciarse con lo señalado en el párrafo precedente, los efectos de la conducta que reconoce la empresa haber configurado, no puede ser rebatida con el hecho de presentar un cuadro donde se detalle, a modo de resumen, el porcentaje de sindicalizados durante los años 2018 a 2020.

vi. Primero porque, como se ha indicado, la conducta que proscribe la ley, es decir, realizar actos que afecten la libertad sindical, se ha configurado con la propia actuación de la empresa, siendo una verificación objetiva reconocida por la empresa y sobre la cual no ha aportado medios probatorios que acrediten lo contrario.

vii. En segundo lugar, la presentación de la cantidad de sindicalizados en el cuadro descrito en la apelación es menor en diciembre de 2020 respecto del mismo mes del año 2018, por lo que se aprecia una disminución de los afiliados que no aporta al fundamento de la empresa.

viii. En tercer lugar, debe quedar claro que, incluso con un número mayor de trabajadores afiliados, tampoco se determina que no se haya configurado la afectación a la Libertad Sindical, considerando que no solo se está protegiendo la libertad de afiliación de los trabajadores, sino que se busca evitar la promoción de la desafiliación. Que, ello resulta atendible porque, como ya se detalló, tanto las afiliaciones como las desafiliaciones, son afectadas ante el hecho que los trabajadores convengan en que resulta más beneficioso no pertenecer al sindicato que pertenecer al mismo (por el hecho de que no es necesaria su afiliación para recibir los beneficios).

ix. La CAS. LAB. N° 20956-2017-LIMA que invocó la apelante no resulta similar al presente ya que, en el presente caso, la cláusula por bono por cierre de pliego incluye una cláusula delimitadora que limita su aplicación sólo a trabajadores afiliados al sindicato activos a la fecha de celebración del convenio, entre otros, debiendo prevalecer lo pactado en el convenio.

x. Además, se debe considerar que el bono por cierre de pliego alude a un reconocimiento por el esfuerzo realizado en las negociaciones colectivas a favor de los trabajadores afiliados al sindicato, por haber culminado satisfactoriamente una negociación colectiva, aspecto que los trabajadores no sindicalizados no han alcanzado, en tanto ellos no realizaron ningún tipo de negociación o lucha.

xi. El desarrollo de la investigación que dio paso al presente procedimiento sancionador se encuentra fundamentada en las normas de la materia inspectiva, no resultando amparable el que el inspeccionado cuestione la legitimidad de la actuación del inspector en el presente caso.

xii. Estemos frente a categorías de trabajadores desiguales y por tanto no se afecta el derecho de igualdad de los no afiliados, el otorgamiento de beneficios económicos a trabajadores no afiliados para nivelar los beneficios, en paridad con los obtenidos mediante negociación colectiva por los trabajadores afiliados, resulta ser un tratamiento ilegal, cuya práctica lesiona el derecho a la libertad sindical.

xiii. Lo resuelto por el inferior en grado se encuentra debidamente motivado, cuyo sustento se encuentra en la investigación desarrollada por el inspector comisionado y la evaluación de los medios probatorios presentados por la inspeccionada, todo se ha sujetado a las garantías del debido procedimiento.

1.6 Con fecha 21 de junio de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 888-2022-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-000579-2023-SUNAFIL/ILM recibido el 20 de marzo de 2023 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.

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 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”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 TRANSPORTES CRUZ DEL SUR S.A.C.

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que TRANSPORTES CRUZ DEL SUR S.A.C. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 888-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, que confirmó la sanción impuesta de S/ 99,225.00, 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 primer día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 2 de junio 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 TRANSPORTES CRUZ DEL SUR S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 21 de junio de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución

de Intendencia N° 888-2022-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

i. Indica que como empresa no impuso obstáculo alguno contra la libertad sindical, dado que no incentivó a los choferes a que se desafíen al Sindicato, ni tampoco existió coacción hacia los afiliados al sindicato, más aún si hubo un incremento del número de afiliados y que la reducción de afiliados en diciembre de 2020 fue por causas externas como el Estado de Emergencia y el cambio de junta directiva de dicho Sindicato.

ii. Menciona que el extender el bono por cierre de pliego no generó una afectación o lesión a la libertad sindical, puesto que los choferes no dejaron de afiliarse al sindicato, indicando que no se demostró la afectación o perjuicio del sindicato, afectando el principio de predictibilidad y confianza legítima, invoca el criterio de la Casación 20956-2017-Lima donde se menciona que otorgar beneficios económicos en virtud de un convenio colectivo a trabajadores no sindicalizados no constituye un acto antisindical.

iii. Señala que de no extender el bono por cierre de pliego a los demás choferes al ser un sindicato mayoritario generaría una vulneración al derecho de los demás trabajadores no afiliados, además que existe una costumbre respecto a este beneficio.

iv. Reitera que el convenio colectivo 2018-2020, precisó que “La empresa otorgará solo para los choferes de la División de Pasajeros afiliados al Sindicato, el pago de un Bono por única vez como Cierre de Pliego” argumentando que este concepto se hizo extensivo a los trabajadores no afiliados al sindicato que tiene como puesto choferes de la división de pasajeros, pues también le corresponde los beneficios de la negociación colectiva, ya que el SICHETECSA es un sindicato mayoritario por actividad.

v. Menciona que la costumbre es una fuente del Derecho Laboral y respecto al caso en concreto debió tomarse en cuenta para determinar si el bono por cierre de pliego debió extenderse para la totalidad de choferes de división de pasajeros.

vi. Hubo falta de motivación para imponerles una sanción por lo que se vulneró su derecho al debido proceso, toda vez que no demostraron que la empresa motivó a otros choferes a no afiliarse al sindicato.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre el bono por cierre de pliego

6.1 El bono por cierre de pliego, si bien no tiene una regulación expresa en nuestro ordenamiento laboral, si tiene una mención indirecta en el inciso a) del artículo 19 del TUO del Decreto Legislativo N.º 650, Ley de Compensación por Tiempo de Servicios:

Artículo 19.- No se consideran remuneraciones computables las siguientes:

a) Gratificaciones extraordinarias u otros pagos que perciba el trabajador ocasionalmente, a título de liberalidad del empleador o que hayan sido materia de convención colectiva, o aceptadas en los procedimientos de conciliación o mediación, o establecidas por resolución de la Autoridad Administrativa de Trabajo, o por laudo arbitral. **Se incluye en este concepto a la bonificación por cierre de pliego** (resaltado agregado).

6.2 Sobre ello, SERVIR⁹ entiende que la bonificación por cierre de pliego constituye un concepto no remunerativo, otorgado por el empleador y percibido por los trabajadores, cuyo otorgamiento se justifica en que la organización sindical, habiendo desgastado sus propios recursos, cumplió con la finalidad de la negociación colectiva, esto

es, arribar a un “producto negocial” mediante una solución pacífica ante un eventual conflicto laboral. Igualmente, la Dirección General del Trabajo¹⁰ considera que el beneficio por cierre de pliego “tiene por finalidad premiar el acuerdo arribado; de allí que sea lógico limitar su alcance subjetivo a quienes participaron en la negociación colectiva que lo precedió”. Las opiniones técnicas citadas resaltan que la especial naturaleza del bono por cierre de pliego “hace que solo pueda ser percibida por los afiliados a la organización sindical que llevó a cabo el procedimiento de negociación colectiva”.

6.3 Sobre el particular, este Tribunal ya ha mencionado en anteriores oportunidades que “el bono por cierre de pliego alude a un reconocimiento por el esfuerzo realizado en las negociaciones colectivas a favor de los trabajadores afiliados al sindicato por haber culminado satisfactoriamente una negociación colectiva, aspecto que los trabajadores no sindicalizados no han alcanzado, en tanto ellos nos realizaron ningún tipo de negociación o lucha”.¹¹ Bajo este entendido, este órgano de revisión se reafirma en este entendimiento, señalando además su valor como incentivo específico de la concertación laboral en el nivel afectado por la negociación colectiva, fenómeno que es objeto de fomento en nuestro sistema jurídico, conforme con el artículo 28 —inciso 2— de la Constitución.

Sobre la extensión del bono por cierre de pliego a trabajadores no sindicalizados

6.4 En efecto, el artículo 28 inciso 2) de la Constitución Política del Perú, señala que las convenciones colectivas tienen fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado:

“Artículo 28.- El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:

1. Garantiza la libertad sindical.
2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.
3. Regula el derecho de huelga para se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones” (resaltado agregado).

6.5 Asimismo, el artículo 42 del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR (en adelante, TUO de la LRCT), igualmente reconoce que la fuerza vinculante de los Convenios Colectivos de la siguiente manera:

“**Artículo 42.-** La convención colectiva de trabajo tiene fuerza vinculante para las partes que la adoptaron. Obliga a éstas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los trabajadores que se incorporen con posterioridad a las empresas comprendidas en la misma, con excepción de quienes ocupan puestos de dirección o desempeñan cargos de confianza” (resaltado agregado).

6.6 Entonces, el inciso 2 del artículo 28 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con el artículo 42 del TUO de la LRCT, establecen que la fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado obliga:

- A las personas celebrantes de la convención colectiva.
- A las personas representadas en la suscripción de la convención colectiva.
- A las personas que se incorporen con posterioridad a la celebración de la convención colectiva.

6.7 En este punto, cabe precisar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0008-2005-PI/TC (fundamento jurídico 33), concluyó lo siguiente respecto a la fuerza vinculante que tiene un convenio colectivo:

“[...]Cabe señalar que la fuerza vinculante para las partes establece su obligatorio cumplimiento para las personas en cuyo nombre se celebró, así como para los trabajadores que se incorporaron con posterioridad a las empresas pactantes, con excepción de quienes ocupen puestos de dirección o desempeñen cargos de confianza.

En suma: dentro del contexto anteriormente anotado, la fuerza vinculante implica que en la convención colectiva **las partes pueden establecer el alcance y las limitaciones o exclusiones que autónomamente acuerden con arreglo a ley [...]** (resaltado agregado).

6.8 Al respecto, la doctrina ha precisado que existe una naturaleza dual de los convenios colectivos: una parte normativa y otra obligacional¹² La primera, parte de establecer derechos y obligaciones para los trabajadores comprendidos, cuya titularidad es individual; la segunda lo hace para los propios sujetos pactantes (empleador y sindicato) que genera derechos y obligaciones de titularidad colectiva. Así, por ejemplo, son cláusulas normativas las que se refieren a remuneraciones, jornadas, beneficios sociales, etc., mientras que las obligacionales se refieren a el otorgamiento de facilidades al sindicato.

6.9 Para el profesor Alfredo Villavicencio Ríos¹³ este modelo implica “la presencia gravitante de la autonomía colectiva como institución en la que se expresa el papel preponderante que deben tener las representaciones de trabajadores y empleadores para autorregular sus intereses contrapuestos”, porque “su origen consensual, el conocimiento detallado de la realidad a normar, su duración limitada en el tiempo, le dan una idoneidad, equilibrio y aceptación inconseguibles desde la heterorregulación estatal”. Ello en el entendido de que “la situación de cada unidad productiva es peculiar”, por tanto, las normas que regulen sus relaciones laborales deben tener un grado de especificidad y flexibilidad muy grande, y ello solo es posible desde la autonomía colectiva”.

6.10 En tal sentido, debemos entender que en función a su “fuerza vinculante”, el convenio colectivo pone al empleador y a los trabajadores en cuyo nombre se haya celebrado el acuerdo en posición de sujetos obligados a respetar su alcance, las limitaciones o exclusiones del convenio colectivo; siendo esto, como hemos señalado, la manifestación de la autonomía colectiva que tienen las organizaciones sindicales para establecer acuerdos que protejan sus intereses, dentro del marco dispositivo que la legislación reconoce.

6.11 De la revisión del expediente inspectivo, se denota que el Inspector comisionado a cargo de la investigación, ha identificado que la organización sindical denominada “Sindicato de Choferes de la Empresa de Transportes Expreso Cruz del Sur S.A.- SICHETECSA”(en adelante SICHETECSA) es un Sindicato mayoritario de categoría (en el sub ámbito de “Choferes de pasajeros”) ya que afilia a doscientos noventa y seis (296) choferes de un total de cuatrocientos diecisiete (417) choferes identificados en la planilla, cuyos datos están insertos en el Acta de Infracción.

6.12 Sobre el particular, el artículo 44 del TUO de la LRCT permite a las organizaciones sindicales a optar por múltiples posibilidades de negociación pudiendo ser en orden inverso de: gremio, rama de actividad, empresa o de una categoría, sección o establecimiento determinado de aquella, por ello, el sindicato que afilie a la mayoría absoluta de los trabajadores de su ámbito representa también a los trabajadores no afiliados a dicho ámbito. Para este caso se entiende por ámbito la categoría

de “Choferes pasajero” como los ha denominado la impugnante a aquellos pilotos que transportan pasajeros, diferenciándolos de los choferes que transportan mercancía o de aquellos que transporten a trabajadores de otras instituciones.

6.13 Por otro lado, también obra en autos una copia del Convenio Colectivo periodo 2018-2020, de fecha 6 de diciembre de 2018, celebrado entre el SICHETECSA y la impugnante en cuyo contenido se contempla el beneficio “Cierre de Pliego”:

CIERRE DE PLIEGO

La Empresa otorgará **solo para los choferes de la División de Pasajeros afiliados al Sindicato**, el pago de un Bono por única vez como Cierre de Pliego, la cantidad de S/ 850.00 (Ochocientos cincuenta 00/100 soles), solo **con ingreso vigente al 04 de junio de 2018 y que se encuentren activos a la fecha de celebración del presente convenio**, monto que se pagará en dos armadas, la primera de S/ 550.00 (quinientos cincuenta soles) que se pagará el 21 de diciembre de 2018 y la segunda de S/ 300.00 (trescientos con 00/100 soles) que se pagará el 11 de enero de 2019, esta última armada, a los trabajadores sindicalizados activos a la fecha de pago.

6.14 En el mismo convenio colectivo, se insertó una cláusula del ámbito de aplicación:

AMBITO DE APLICACIÓN

Las partes acuerdan que el presente Convenio Colectivo solo será aplicable a **los pilotos de Transporte Nacional e Internacional de Pasajeros afiliados al Sindicato**, no comprendiendo a los pilotos que prestan el servicio de transporte de trabajadores por carretera (División de Transporte Institucional), ni a los pilotos de transporte de mercadería (División Cargo).

6.15 Verificando dichas cláusulas, vemos que establecen de manera clara y precisa que dicha bonificación del cierre de pliego solo debía beneficiar a los choferes de pasajeros de la planilla de la impugnante que se encuentren afiliados al SICHETECSA, con ingreso vigente al 04 de junio de 2018 y que se encuentren activos a la fecha de celebración de dicho convenio, excluyendo a todos los demás trabajadores de la impugnante, incluso a aquellos trabajadores del mismo ámbito que no se encuentran afiliados a dicho Sindicato.

6.16 Al respecto, el Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR (en adelante RLRCT) antes de su modificación mediante el Decreto Supremo N° 014-2022-TR¹⁴ definía este tipo de cláusulas como obligacionales y delimitadoras, “Son cláusulas obligacionales las que establecen derechos y deberes de naturaleza colectiva laboral entre las partes del convenio” y “Son cláusulas delimitadoras aquellas destinadas a regular el ámbito y vigencia del convenio colectivo”. Las cuales, por su naturaleza contractual no podían, ni pueden dejarse sin efecto por la sola voluntad del empleador.

6.17 Conforme con lo establecido en los considerandos anteriores, las cláusulas del convenio colectivo expresan acuerdos revestidos de la fuerza vinculante dentro de nuestro sistema jurídico, porque establecen el contenido específico y las condiciones con las que tales beneficios deban aplicarse dentro del ámbito de las relaciones laborales donde sea que esta fuente del Derecho Laboral tenga aplicación. En adición, las cláusulas del convenio colectivo determinan obligaciones de hacer y de no hacer específicas para el empleador: unas, referidas al pago respecto de los beneficios correspondientes en favor de los trabajadores concernidos dentro del ámbito subjetivo del acuerdo; otras, referidas a la restricción de la extensión (directa o indirecta) de este beneficio a quienes

se encuentran fuera del ámbito subjetivo correspondiente.

6.18 No obstante, a pesar de que [la impugnante sabía que no podía novar unilateralmente dichos acuerdos ni dejar sin efecto las obligaciones implícitas derivadas de nuestro modelo legal, procedió a extender dicha bonificación por cierre de pliego a choferes no sindicalizados al SICHETECSA. Esto ha quedado acreditado en el presente caso, conforme se aprecia en las boletas de pago que obran en el expediente de inspección, donde se verifica que, en el mes de enero de 2019, a trabajadores no afiliados al citado sindicato se les pagó el monto de S/ 850.00 soles por el concepto de “gratificación extraordinaria”.

6.19 Asimismo, este hecho fue constatado por el Inspector comisionado cuando en la visita inspectiva de fecha 6 de setiembre de 2019, la Jefa de personal de la impugnante, identificada como Sara Julia Morán Ulfte, manifestó que el monto de S/ 850.00 que figura como “Gratificación extraordinaria” en las boletas de enero de 2019, de trabajadores choferes sindicalizados y no sindicalizados al SICHETECSA corresponde al “Cierre de Pliego del Convenio Colectivo 2018-2020”.

6.20 En resumen, a pesar de que el Convenio Colectivo establecía que el bono por cierre de pliego solo debía entregarse a “los choferes de la división de pasajeros afiliados al Sindicato” la impugnante hizo caso omiso a tal pacto y procuró extender dicho beneficio a otros choferes no sindicalizados dentro del ámbito, transgrediendo con ello la fuerza vinculante de tales acuerdos, y vulnerando la propia naturaleza del bono de cierre de pliego que en principio solo debería beneficiar a los trabajadores que participaron en la negociación colectiva como recompensa por su esfuerzo y dedicación, al haber cumplido el objetivo principal de la dicha negociación que fue el arribar a un producto negociado.

Sobre la comisión de la infracción tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT.

6.21 Al respecto, la impugnante sostiene en su recurso de revisión —al igual como lo hizo ante las instancias previas— que de su comportamiento no se deriva alguna afectación a la libertad sindical, porque no hubo reducción de afiliados en el SICHETECSA. Añade que más bien hubo incremento de afiliados, argumenta que este beneficio de cierre de pliego se hizo extensivo a los trabajadores no sindicalizados que tienen como puesto choferes de la división de pasajeros, pues también a ellos les corresponden los beneficios de la negociación colectiva, ya que dicho sindicato es mayoritario.

6.22 En principio, la impugnante únicamente ha hecho referencia a un resumen de la supuesta cantidad de afiliados que fluctuaron entre los años 2018-2019 respecto al SICHETECSA; no obstante, no ha presentado mayor documentación para acreditar este argumento, sin perjuicio de ello, tal como lo ha expuesto la Intendencia (según su propia información) en el año 2020 hubo una reducción de afiliados respecto del año 2019, ya que pasaron de ser 334 afiliados a 307 afiliados. Si bien la impugnante —nuevamente— indica que ello no es su responsabilidad, en el examen del acto antisindical este Tribunal de Fiscalización Laboral encuentra que el resultado de la desafiliación no es determinante para verificar si se cometió el comportamiento antijurídico reprochado con la sanción administrativa aplicada en el presente caso, dado que son otros factores los que, en definitiva, serán considerados.

6.23 Sobre la afectación a la libertad sindical, el Tribunal Constitucional, en el fundamento séptimo de la sentencia recaída en el Expediente N° 02211-2009-PA/TC ha precisado que “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 resultará vulneratorio del derecho de libertad sindical”. Al respecto, a nivel doctrinario¹⁵, se considera

que la tutela de este derecho se debe garantizar frente “toda práctica, conducta, actividad, injerencia o incluso omisión dirigida a impedir, restringir, sancionar o enervar el ejercicio de la libertad sindical”. Ello porque se está ante un derecho complejo “cuyas expresiones generan un contacto más o menos permanente con diversos sujetos, por lo que pueden ser objeto de agresiones originadas potencialmente en todos ellos”.

6.24 Por otra parte, el Tribunal de Fiscalización Laboral ha emitido pronunciamientos vinculantes donde se ha interpretado de modo expreso y con carácter general el sentido del tipo infractor previsto en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT y su estrecha relación con la transgresión de la libertad sindical.

6.25 Como primer antecedente, son citables los precedentes administrativos de observancia obligatoria expuestos en los fundamentos 6.22, 6.29 y 6.30 de la Resolución de Sala Plena N° 009-2022-SUNAFIL/TFL publicada en el Diario Oficial El Peruano en fecha 23 de octubre de 2022, sobre la extensión de beneficios de los convenios colectivos acordados con sindicatos minoritarios.

6.26 Asimismo, un segundo pronunciamiento vinculante en este sentido son los precedentes administrativos de observancia obligatoria fijados en los criterios expuestos en los fundamentos 6.36, 6.37, 6.38 y 6.41 de la Resolución de Sala Plena N° 004-2023-SUNAFIL/TFL publicada en el Diario Oficial El Peruano en fecha 17 de febrero de 2023, referidos a la pluralidad sindical y a los efectos de la extensión de beneficios sobre un sindicato minoritario.

6.27 En el desarrollo de tales precedentes citados ha quedado claro que son infracciones muy graves en materia de relaciones laborales, tipificadas en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, la extensión de beneficios del convenio colectivo suscrito por un sindicato minoritario, en el sentido de que dicha actuación vulnera el adecuado ejercicio de la libertad sindical ya que tiene un efecto sobre la afiliación, generando una situación de desaliento de la afiliación sindical, en tanto que su garantía es amenazada por dicha práctica sea que el empleador la despliegue con voluntad de mellar este derecho o sin ese objetivo. Además, debe resaltarse, que en la primera resolución mencionada (RSP N° 009-2022-SUNAFIL/TFL) si bien no hubo una constatación material de trabajadores que se hayan desafiliado al sindicato, se evidenció que dicha práctica de extender beneficios del convenio colectivo a los no afiliados es una que afecta, per se, la libertad sindical, por cuanto tiende a promover la desafiliación, al dejarse sin base tangible la utilidad de la afiliación para los trabajadores que podrían sindicalizarse.

6.28 En el presente caso, a diferencia de la discusión ventilada en los citados precedentes, no se discute la extensión de beneficios concretados por un sindicato minoritario, ya que según pudo constatar el Inspector a cargo de la investigación, el SICHETECSA tenía la condición de sindicato mayoritario en el ámbito de su representación (categoría de choferes de transporte de pasajeros). En consecuencia, el SICHETECSA era, al momento de la fiscalización, la organización de trabajadores que representaba no solo a sus afiliados sino a todos los trabajadores dentro de su ámbito, conforme con la regla establecida en el artículo 9 del TUO de la LRCT. Esta norma establece esta fórmula representativa en consideración del modelo de pluralidad sindical vigente en nuestro sistema normativo; pero no es una norma que escape de las prescripciones que en los convenios colectivos delimiten la extensión razonable y proporcional de ciertos beneficios al universo específico de los afiliados, hallándose el fundamento legal de esto en la citada fuerza vinculante de las cláusulas del convenio colectivo, conforme al inciso 2 del artículo 28 de la Constitución.

6.29 De esta forma, al momento de delimitar la extensión y aplicación del bono por cierre de pliego se

acordó que este solo correspondería a aquellos choferes que se encontraban afiliados a dicho sindicato, es decir, este extremo del convenio no beneficiaría a todos los trabajadores del ámbito. Sin embargo, a pesar de que la impugnante conocía los efectos de dicho acuerdo, al ser parte firmante del acuerdo, procedió a extender unilateralmente dicha bonificación por cierre de pliego a choferes no sindicalizados al SICHETECESA a través de una operación por la que, a través de una operación formal (la nominación del pago extendido como “gratificación extraordinaria”) se buscó ofrecer al universo de no sindicalizados un beneficio expresamente delimitado en favor de quienes al momento de la suscripción del acuerdo se encontraban afiliados a la organización de trabajadores, tal y como se establece en las partes correspondientes del convenio colectivo de trabajo (véanse los considerandos 6.13 y 6.14 de esta resolución, en la que se cita los pasajes referidos aquí). En otras palabras, en este caso resulta plenamente aplicable el principio de primacía de la realidad para definir al comportamiento de la extensión del beneficio del bono por cierre de pliego, tal y como ha efectuado la inspección del trabajo en la investigación en concreto.

6.30 Siendo este el caso, se constata que la empresa impugnante ha cometido un comportamiento subsumible en la infracción descrita en el inciso 25.10 del artículo 25 del RLGIT, toda vez que este tipo infractor sanciona cualquier acto que afecte la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores: en ese sentido, no se requiere que el acto antisindical genere un efecto en particular (como la desafiliación), siendo suficiente que su comisión atente contra la garantía de la libertad sindical y el sentido material de la afiliación cuando los acuerdos específicamente aplicables a los afiliados se tergiversen y terminen aplicándose al personal no afiliado, en clara contravención del contenido de la cláusula específica. En otras palabras, el comportamiento antisindical merece el calificativo de antijurídico no por sus resultados, sino por su aptitud para contravenir a la garantía constitucional de la libertad sindical.

6.31 La extensión de beneficios fuera del modelo legal —sea por extender el convenio pactado con una organización minoritaria, o bien, sea por extender el acuerdo específico que objetiva y razonablemente delimita un beneficio como el analizado en este caso sobre personal expresamente excluido en la cláusula del convenio colectivo— es un comportamiento cuyo despliegue afecta a la libertad sindical, más allá de su resultado concreto (disminución o no de afiliados), al incidir sobre las condiciones arribadas bilateralmente contra el sentido expreso del acuerdo pactado con la organización sindical. El Tribunal de Fiscalización Laboral recuerda que el mandato de las cláusulas del convenio colectivo tiene una especial fuerza vinculante para el empleador, sujeto obligado por esta regulación privada. Por ende, la afectación de la libertad sindical se produce en este caso al comportarse el empleador de forma abiertamente contraria a la autonomía normativa, componente indispensable del principio de autonomía colectiva, que nutre al derecho complejo de libertad sindical.

6.32 Es pertinente tener en cuenta que la infracción contenida en el numeral 25.10 del artículo 25 se refiere a la realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores, de forma genérica y aborda una serie de ejemplificaciones. En consecuencia, dentro del tipo previsto en el citado numeral pueden subsumirse los comportamientos no ejemplificados que calzan en el contenido genérico que afectan a la libertad sindical (y que no se encuentran descritos en otras normas sancionadoras específicas del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo). Así, la afectación a la libertad sindical definida en la parte general del numeral 25.10 termina siendo suficientemente precisa para invocar a la aplicación de la garantía de la

libertad sindical en sede del procedimiento administrativo sancionador a cargo de la SUNAFIL.

6.33 Para ello, este Tribunal de Fiscalización Laboral recuerda que deberá utilizarse la premisa general del artículo (vale decir, “La realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores”) o bien, la invocación de cualquiera de los ejemplos establecidos pedagógicamente en la norma sancionadora citada. Los ejemplos ofrecidos por la norma reglamentaria son los que siguen:

- Actos que impiden la libre afiliación a una organización sindical.
- Actos que promuevan la desafiliación de la misma.
- Actos que impidan la constitución de sindicatos.
- Actos que obstaculicen a la representación sindical,
- Actos que 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,
- Cualquier otro acto de interferencia en la organización de sindicatos.

6.34 Asimismo, el Tribunal de Fiscalización Laboral debe hacer notar que en ciertas ocasiones esta práctica antijurídica de extender un beneficio contra lo ordenado por el modelo legal de relaciones colectivas (cuando se extiende un beneficio contenido en un convenio colectivo de eficacia limitada, por celebrarse con un sindicato minoritario) o la de extender un beneficio contra lo prescrito en la cláusula específica del convenio colectivo (como ocurre en este caso, tratándose del beneficio conocido como “cierre de pliego”), guardan determinado patrón que puede ser determinado por la Inspección del Trabajo. Ello a partir del análisis de una relativa correspondencia temporal entre el otorgamiento del beneficio nacido en el convenio colectivo y el de la práctica unilateral del empleador; semejanza o hasta equiparación de los montos percibidos, entre otras manifestaciones son frecuentemente determinadas en los expedientes en donde se sancionan este tipo de prácticas, cuya contravención respecto de nuestro sistema jurídico resulta evidente.

6.35 Para la apreciación de este Tribunal de Fiscalización Laboral, resulta preocupante que, en nuestro medio, este tipo de prácticas se produzcan de forma constante, como un número variado de expedientes permiten advertir (como los ventilados en las Resoluciones Nros. 394-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 434-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 640-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 169-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala). En todos estos casos la dinámica del comportamiento antisindical consiste en la comisión de un comportamiento jurídico que vulnera la garantía de la libertad sindical a través de la inobservancia de la obligación de no hacer, la misma que puede tener fuente en la norma estatal (cuando se extiende un beneficio acordado con un sindicato minoritario) o en la norma convencional (cuando se extiende el beneficio que ha sido pactado a favor de los afiliados al sindicato, dentro de una delimitación razonable y proporcional en vista de la naturaleza del bono por cierre de pliego).

6.36 En efecto, dependiendo de la representatividad alcanzada por el sindicato en su ámbito de actuación, el empleador estará obligado a no extender las disposiciones del convenio colectivo a determinados colectivos. Esto se debe a lo establecido por la ley en relación con los sindicatos minoritarios o, como en este caso, a la restricción razonable del ámbito subjetivo, estipulada específicamente en una cláusula contenida en un acuerdo con un sindicato mayoritario.

6.37 Se hace patente en nuestro medio la presencia de la práctica vedada de la extensión de beneficios arreglados en convenios colectivos de eficacia limitada o bien, como en este caso, de cláusulas que delimitan

la aplicabilidad de determinado beneficio. Inclusive, la judicatura ha llegado a razonar en sentido opuesto¹⁶ —pretendiendo ampararse el empleador en los argumentos vertidos en la Casación 20956-2017-Lima, como expone en su recurso de revisión— sin tomarse en cuenta en este razonamiento judicial al modelo legal de representatividad establecido en nuestro sistema jurídico o un enfoque riguroso sobre el derecho de igualdad en relación con las personas que no se afilian y quienes sí se afilian a un sindicato (siendo que estos últimos cotizan aportaciones sindicales, participan de las actividades gremiales en particular y, en particular, pudieran exponerse a actos discriminatorios por razón de su actividad sindical). Así, se ha llegado a equiparar equivocadamente a la situación del trabajador que decide no afiliarse (ejerciendo la libertad sindical negativa) con quien materialmente no puede ejercer este derecho, bien sea por desconocimiento, por temor a una represalia potencial, verosímil o hasta actual.

6.38 Sobre el particular, cabe rescatarse a lo establecido por el Comité de Libertad Sindical, cuando en una de sus conclusiones recopiladas afirma lo siguiente:

“1510. Cuando en un proceso de negociación con el sindicato, la empresa ofrece simultáneamente mejoras en las condiciones de trabajo a los trabajadores no sindicalizados a través de convenios individuales existe un peligro serio de que se menoscabe la capacidad negociadora del sindicato y que se produzcan situaciones discriminatorias que favorezcan al personal no sindicalizado; además, ello puede promover la desafiliación de trabajadores sindicalizados. (Véase Recopilación de 2006, párrafo 1054.)”¹⁷

6.39 Este caso cuya conclusión ha sido incluida dentro del elenco de decisiones recopiladas por el Comité de Libertad Sindical se produjo precisamente en Perú. A saber, se trató de la queja presentada por el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Electricidad (SUTREL), denunciando que la empresa Luz del Sur S.A., suscribió convenios individuales con trabajadores no sindicalizados para otorgarles beneficios equivalentes a los pactados en la negociación colectiva, al respecto, como se denota en la recopilación citada, el Comité ve que este tipo de prácticas crea un peligro serio de disminución de la capacidad negociadora del sindicato y tiene la potencialidad de promover la desafiliación de trabajadores sindicalizados.

6.40 La invocación de esta decisión del Comité de Libertad Sindical resulta de relevancia para nuestro ordenamiento jurídico. En nuestro sistema legal las normas jurídicas otorgan rango constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos, como se deriva de la aplicación sincronizada de los artículos 3 de la Constitución y la Cuarta disposición final y transitoria. Asimismo, el artículo VIII del Nuevo Código Procesal Constitucional, si bien aplicable a la jurisdicción constitucional, recuerda que la interpretación de los derechos constitucionales debe aplicarse conforme no sólo con los estándares internacionales, sino con las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte. Razonar en sentido opuesto es incompatible, pues, con la Constitución.

6.41 En sentido convergente, el profesor Javier Neves sostuvo acertadamente que la jurisprudencia emitida por los órganos de control internacional como el Comité de Libertad Sindical constituyen un marco de referencia indispensable para los órganos de aplicación del Derecho nacional, toda vez que “únicamente así se asegura la unidad de criterio sobre el significado de un texto”¹⁸. En los términos expresados por el propio Comité de Libertad Sindical, debe añadirse que la finalidad de la divulgación de las conclusiones arribadas por este colegiado a través de varias décadas de actividad ha sido expresada en estos

términos: “su objetivo es generar conciencia y orientar las reflexiones para el respeto efectivo de los principios fundamentales de la libertad sindical y del reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva”¹⁹.

6.42 Por esta razón, el Tribunal de Fiscalización Laboral, en su función unificadora y en pos de la predictibilidad, seguridad jurídica e igualdad de trato hacia los sujetos inspeccionados y administrados, así como en su labor defensiva del ordenamiento jurídico laboral —cuya vigilancia por el respeto le ha sido asignada legalmente respecto de los procedimientos sancionadores derivados de inspecciones del trabajo— invoca estas razones jurídicas. De esta forma, esta instancia de revisión afirma al deber de los servidores que participan en la fiscalización laboral y en el procedimiento sancionador posterior de aplicar en los casos donde intervienen no sólo la literalidad de los tratados internacionales de derechos humanos, sino también el tener una amplia consideración por la jurisprudencia emitida por los órganos de control correspondientes.

6.43 Por tales razones, se observa la correcta aplicación de la normativa vigente por parte de la Intendencia de Lima Metropolitana y las instancias previas, al momento de subsumir la conducta en la que incurrió la impugnante y determinar la multa correspondiente. Por ende, los argumentos dirigidos sobre este extremo deben ser desestimados.

Sobre la supuesta vulneración a la debida motivación

6.44 Como parte de los alegatos del recurso de revisión, esta Sala ha identificado que la impugnante cuestiona una presunta vulneración la debida motivación como parte de la garantía del debido procedimiento. Por ende, corresponde emitir pronunciamiento sobre esta causal, dado los efectos nulificantes que posee en caso de advertirse su inobservancia en el presente procedimiento administrativo.

6.45 En ese contexto, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa, como integrante del principio del derecho al debido procedimiento administrativo, el “obtener una decisión motivada, fundada en derecho”. El principio al debido procedimiento tiene como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo, dentro del cual se encuentra el deber de motivación de los actos administrativos.

6.46 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 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.

6.47 En esa línea argumentativa, esta Sala identifica, desde un análisis formal, de la Resolución de Intendencia N° 888-2022-SUNAFIL/ILM, que ha contemplado la argumentación y medios de prueba expuestas por la impugnante, advirtiéndose el cumplimiento de la garantía de la debida motivación.

6.48 Conforme con el fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del 8 de febrero de 2022 (expediente 349-2021-PA/TC), 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.

6.49 Habiendo examinado ello, en el presente caso no se advierte vulneración genérica por ausencia de motivación que afecte el debido procedimiento; toda vez que la diferencia de criterio que tenga la impugnante con la argumentación esbozada en la resolución impugnada no es una justificación válida para cuestionar la motivación expuesta, por tanto, la nulidad alegada por la impugnante no debe ser acogida al no evidenciarse que se haya incurrido en alguna causal de nulidad contemplada en el artículo 10 del TUO de la LPAG. Por tales razones, no corresponde amparar los argumentos expuestos en este extremo.

Sobre el principio de predictibilidad y confianza legítima.

6.50 La impugnante menciona que el extender el bono por cierre de pliego no generó una afectación o lesión a la libertad sindical, puesto que los choferes no dejaron de afiliarse al sindicato, indicando que no se demostró la afectación o perjuicio del sindicato, afectando el principio de predictibilidad y confianza legítima.

6.51 Sobre el particular, artículo IV, numeral 1.15 del Título Preliminar del T.U.O. de la Ley 27444, Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, señala:

“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” (énfasis añadido).

6.52 Así, la predictibilidad “constituye una garantía por la que se da valor jurídico a la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cual ha de ser la futura actuación del poder en aplicación del Derecho. Obviamente no se trata de dar valor a meras expectativas subjetivas, sino aquellas que surgen a partir de signos externos o bases objetivas suficientemente concluyentes dadas dentro de la ley por la autoridad, para que los administrados se orienten hacia determinada posición, tales como antecedentes, absolución de consultas, publicación de normas, difusión de requisitos, procedimientos, trámites, autoridades, etc.”²⁰

6.53 Al respecto, no corresponde acoger este extremo direccionado a cuestionar que no se ha verificado la

afectación a la libertad sindical, toda vez que, dicha afectación se produjo cuando la impugnante actuó de forma contraria a la autonomía colectiva sin que sea necesario constatar una afectación material concreta, ya que el simple hecho de extender el beneficio del cierre de pliego a trabajadores no sindicalizados transgredió la fuerza vinculante del convenio colectivo.

6.54 Asimismo, la impugnante, invoca el criterio de la Casación 20956-2017-Lima donde se menciona que otorgar beneficios económicos en virtud de un convenio colectivo a trabajadores no sindicalizados no constituye un acto antisindical.

6.55 Al respecto, debe tomarse en cuenta que este Tribunal ha desarrollado una línea resolutoria contraria a lo señalado en dicha Casación, ya que conforme ha sido desarrollado en la Resolución de Sala la Resolución de Sala Plena N° 009-2022-SUNAFIL/TFL publicada en el Diario Oficial El Peruano en fecha 23 de octubre de 2022, tales criterios jurisprudenciales que habilitan la extensión de beneficios sindicales a trabajadores no afiliados aun tratándose de sindicatos minoritarios, no vinculan a la Administración del Trabajo, por cuanto su alcance carece de efectos vinculantes en particular y su motivación resulta inadecuada para resolver el problema jurídico existente.

6.56 Por las razones expuestas, los alegatos dirigidos a cuestionar este extremo deben ser desestimados, al verificarse que fueron evaluados y valorados, debidamente por la autoridad de segunda instancia, en la resolución impugnada, sin que la recurrente haya alegado argumentos distintos a los ya evaluados y desvirtuados por las instancias de mérito.

Sobre la supuesta vulneración del principio de igualdad de los trabajadores no sindicalizados

6.57 La Impugnante sostiene que la resolución de instancia vulnera el derecho de los demás trabajadores no afiliados, al ser un acto discriminatorio el no permitirles recibir este bono extraordinario por única vez, además que supuestamente existe una costumbre sobre este beneficio, ya que se habría otorgado de la misma forma en años anteriores.

6.58 El Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 02861-2010-PA/TC ha precisado en fundamento segundo que “La igualdad, como derecho fundamental, está consagrada por el artículo 2.2 de la Constitución de 1993, de acuerdo al cual: ‘(...) toda persona tiene derecho (...) a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole’. Contrariamente a lo que pudiera desprenderse de una interpretación literal, se trata de un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino de que sean tratadas de igual modo a quienes se encuentran en una idéntica situación”

6.59 Además, en la misma sentencia, el Tribunal Constitucional sostiene que “debe precisarse que la diferenciación está constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio; es decir, se estará frente a una diferenciación cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables. Por el contrario, cuando esa desigualdad de trato no sea ni razonable ni proporcional, se estará frente a una discriminación y, por tanto, ante una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable”.

6.60 A nivel doctrinario, “el derecho a la igualdad implica el trato igual entre los iguales, la discriminación implica un trato desigual entre los iguales y la diferenciación implica un trato desigual entre los desiguales”²¹.

6.61 En el presente caso, el hecho de no extender los efectos del convenio colectivo a los trabajadores no afiliados, respecto de bono por cierre de pliego, estaría justificado en una razón objetiva porque existe

una situación desigual que ha sido plasmada en la misma cláusula que contempla este beneficio donde se ha delimitado la extensión y aplicación de dicho concepto, destinado solo para los trabajadores afiliados al SICHETECSA, ya que estos con su esfuerzo han llegado satisfactoriamente a un acuerdo en la negociación colectiva, por otro lado, los trabajadores no afiliados a este Sindicato, no han desplegado esfuerzo alguno para arribar a un acuerdo.

6.62 Por tanto, el criterio esbozado en la resolución de intendencia impugnada, de que no se debió extender el bono por cierre de pliego a trabajadores no afiliados al SICHETECSA supone una diferenciación válida y objetiva porque existe un trato desigual ante situaciones desiguales.

6.63 Adicionalmente, la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-18/03²², precisa que “pueden establecerse distinciones, basadas en desigualdades de hecho, que constituyen un instrumento para la protección de quienes deban ser protegidos, considerando la situación de mayor o menor debilidad o desvalimiento en que se encuentran” (énfasis añadido). Así, señala la Corte IDH, un “ejemplo de estas desigualdades es la limitación en el ejercicio de determinados derechos políticos en atención a la nacionalidad o ciudadanía”. Lo mismo ocurre con las desigualdades en la limitación de la extensión de beneficios colectivos exclusivos para afiliados en atención a la afiliación sindical.

6.64 Por último, con relación a su alegato de que existiría una costumbre dentro de la Empresa de extender los beneficios del cierre de pliego a los trabajadores no afiliados al Sindicato. Este Colegiado debe enfatizar que en nuestro medio no se admiten las costumbres *contra legem* y, como está demostrado en los considerandos elevados a precedente, el bloque de legalidad aplicable permite afirmar la plena exigibilidad al administrado del cumplimiento de la obligación de no hacer asumida en el convenio colectivo de trabajo del que ha sido parte firmante.

6.65 Contra lo argumentado por la empresa, se verifica que en el Convenio Colectivo anterior se pactó casi en los mismos términos del que es objeto de discusión; es decir, para el periodo 2016-2017, se suscribió un Acta de Acuerdo en Reunión de Conciliación²³, de fecha 14 de noviembre de 2016, donde igualmente se pactó que dicho beneficio de cierre de pliego por la suma de S/ 550.00 soles, debería efectuarse a los pilotos (choferes) solo con ingreso vigente al 04 de junio de 2016, dejándose igualmente por sentado que al ámbito de aplicación de dicho Convenio “será aplicable a los pilotos de Transporte Nacional e Internacional de Pasajeros y afiliados al Sindicato”. Es decir, incluso asumiendo la tesis de la impugnante —supuesto negado por pretenderse la aplicación de la costumbre contra la normativa— la documentación que obra en el expediente lleva a considerar que estos argumentos no son sustanciales.

6.66 Conforme a ello, igualmente corresponde desestimar los argumentos del recurso en estos extremos.

VII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

7.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

7.2. En tal sentido, teniendo en cuenta la pertinencia de referirnos sobre la afectación a la libertad sindical por extender beneficios económicos a trabajadores no sindicalizados, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos **6.17, 6.31, 6.32, 6.33, 6.34, 6.36 y 6.42** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

VIII. INFORMACIÓN ADICIONAL

8.1. 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 calificación
1	Relaciones laborales	Incurrir en actos que afectan la libertad sindical al otorgar beneficios económicos aprobados por Convenio Colectivo 2018-2020, a favor de trabajadores no sindicalizados.	Numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT MUY GRAVE

8.2 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 y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 - Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 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 **TRANSPORTES CRUZ DEL SUR S.A.C.** en contra de la Resolución de Intendencia N° 888-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 30 de mayo de 2022, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 5522-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 888-2022-SUNAFIL/ILM, en todos sus extremos.

TERCERO.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa en las materias de su competencia.

CUARTO.- ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios

expuestos en los fundamentos **6.17, 6.31, 6.32, 6.33, 6.34, 6.36 y 6.42** de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

QUINTO.- PRECISAR que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

SEXTO.- Notificar la presente resolución a **TRANSPORTES CRUZ DEL SUR S.A.C.** y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

SÉPTIMO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano" y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL (www.gob.pe/sunafil), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

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**

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Relaciones Colectivas (Submateria: Libertad Sindical (Libertad sindical, cuota sindical, entre otros).

² Notificada a la impugnante el 1 de junio de 2022. Véase folio 93 del expediente sancionador.

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."

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."

⁸ Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

⁹ Informe Técnico N° 000687-2022-SERVIR-GPGSC.

¹⁰ Informe N° 01-2013-MPTE/14 de fecha 02 de enero de 2013

¹¹ Resolución 394-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

¹² Neves, J. (2009). Introducción al Derecho del Trabajo. Fondo editorial PUCP, p. 87.

¹³ Villavicencio, A. (2012). El modelo de relaciones colectivas peruano: Del intervencionista y restrictivo al promocional. Revista de la Facultad de Derecho PUCP, (68), 551-570.

¹⁴ Modificación determinada por el artículo 2 del D.S. N° 014-2022-TR, publicado el 24 de julio de 2022. Siendo la nueva redacción del artículo 29 del RLRCT la siguiente:

Artículo 29.- Naturaleza de las cláusulas de la convención colectiva

La convención colectiva tiene cláusulas normativas y obligacionales. Las cláusulas normativas regulan las relaciones individuales y generan derechos y obligaciones para los trabajadores y el empleador. Las cláusulas obligacionales regulan los demás aspectos de las relaciones colectivas y generan derechos y obligaciones para las organizaciones sindicales y el empleador. Dentro de las cláusulas obligacionales se encuentran también la regulación de los niveles de la propia negociación colectiva. Las cláusulas normativas se interpretan como normas jurídicas y las cláusulas obligacionales como contratos".

¹⁵ Villavicencio Ríos, A. (2010). La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación. PLADES., pp. 172-174.

¹⁶ Véase el criterio expuesto en las Casaciones N° 20956-2017-Lima y N° 24304-2019-Lima, donde se validó la posibilidad de extender beneficios de convenios colectivos con eficacia limitada.

¹⁷ Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2018). *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical* (6ª ed.). Ginebra: OIT. Recuperado de https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40normes/documents/publication/wcms_635185.pdf

¹⁸ Neves, Javier. *Derecho Internacional del Trabajo*. En *Ius et veritas* (31), p. 201.

¹⁹ Oficina Internacional del Trabajo [OIT], 2018, p. 2

²⁰ MORON URBINA, Juan Carlos (2018) Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo I, Lima: Gaceta Jurídica, p. 126

²¹ HUERTA, Luis A. (2005) El derecho a la igualdad. *Pensamiento Constitucional*, 11(11), 307-334.

²² Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. "Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados". Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/jur/jur/corteidh/2003/es/130574>

²³ Obrante a folios 136 del expediente de inspección.



DIARIO OFICIAL DEL BICENTENARIO

El Peruano 199 años

Suscríbete al Diario Oficial

975479164 • Directo: (01) 433-2561

suscripciones@editoraperu.com.pe

www.elperuano.pe



Información noticiosa,
especiales, videos,
podcast y canal online.

www.andina.pe

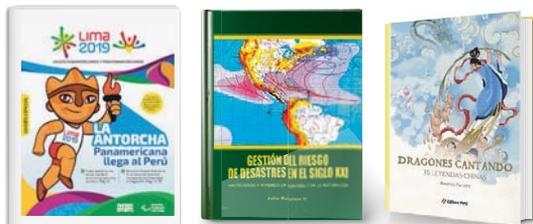


996 410 162

ventapublicidad@editoraperu.com.pe



Desarrollamos soluciones gráficas integrales



- Libros
- Folletos, Dípticos
- Revistas
- Trípticos, Volantes
- Memorias
- Formatos especiales
- Brochures
- entre otros...

998 732 784

ventasegraf@editoraperu.com.pe

www.segraf.com.pe

Editora Perú
www.editoraperu.com.pe

Av. Alfonso Ugarte N° 873 - Lima
Central Telefónica: (01) 315-0400