

colaboración por parte de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento.

Tales infracciones pueden consistir en:

1. La negativa injustificada o el impedimento a que se realice una inspección en un centro de trabajo o en determinadas áreas del mismo, efectuado por el empleador, su representante o dependientes, trabajadores o no de la empresa, por órdenes o directivas de aquél. El impedimento puede ser directo o indirecto, perjudicando o dilatando la labor del inspector actuante de manera tal que no permita el cumplimiento de la fiscalización, o negándose a prestarle el apoyo necesario. Constituye acto de obstrucción, obstaculizar las investigaciones del inspector y obstaculizar o impedir la participación del trabajador o su representante o de los trabajadores o la organización sindical (...).

<sup>12</sup> TUO de la LPAG, "Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa:

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales (...)

4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras".

<sup>13</sup> MORÓN URBINA, "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General." Lima: Gaceta Jurídica Editores. 4 edición. Tomo II., p. 421.

<sup>14</sup> Vid. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (2017). Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Guía para asesores jurídicos del Estado (segunda edición). MINJUS: Lima, p. 44.

<sup>15</sup> RLGIT, artículo 9 numeral 9.2.

2354130-1

**TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL**  
**SALA PLENA**

**RESOLUCIÓN DE SALA PLENA**  
**N° 022-2024-SUNAFIL/TF**

**EXPEDIENTE SANCIONADOR** : 184-2022-SUNAFIL/IRE-ANC  
**PROCEDENCIA** : INTENDENCIA REGIONAL DE SAN MARTÍN  
**IMPUGNANTE** : PESQUERA HAYDUK S.A.  
**ACTO IMPUGNADO** : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA REGIONAL N° 12-2023-SUNAFIL/IRE-SMA  
**MATERIA** : RELACIONES LABORALES

**Sumilla:** Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por PESQUERA HAYDUK S.A., y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 576-2022-SUNAFIL/IRE-ANC-SISA, de fecha 07 de diciembre de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 184-2022-SUNAFIL/IRE-ANC. Se **ESTABLECE** como precedente administrativo de observancia obligatoria el criterio expuesto en el fundamento 6.20 de la presente resolución, respecto a la adecuada tipificación de la conducta infractora referida al incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el otorgamiento de facilidades para el ejercicio de la actividad sindical.

Lima, 22 de noviembre de 2024

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por PESQUERA HAYDUK S.A., (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia Regional N° 12-2023-SUNAFIL/IRE-SMA, de fecha 01 de febrero de

2023 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

**CONSIDERANDO:**

**I. ANTECEDENTES**

**1.1** Mediante Orden de Inspección N° 1055-2021-SUNAFIL/IRE-ANC, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 524-2021-SUNAFIL/IRE-ANC (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, por haber obstaculizado la representación sindical al haberse negado la licencia sindical al dirigente sindical; en atención a la solicitud de actuación inspectiva presentada por el secretario general del Sindicato de Trabajadores de Pesquera Hayduk S.A. (SINTEPHSA), para la verificación de actos contra la libertad sindical.

**1.2** Mediante Imputación de Cargos N° 185-2022-SUNAFIL/IRE-ANC, de fecha 26 de abril de 2022, notificada el 29 de abril de 2022, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) 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° 411-2022-SUNAFIL/IRE-ANC-SIFN, de fecha 30 de junio de 2022 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de la conducta infractora imputada a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Ancash, la que mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 576-2022-SUNAFIL/IRE-ANC-SISA, de fecha 07 de diciembre de 2022, notificada el 12 de diciembre de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 121,374.00, por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por haber obstaculizado la representación sindical al haberle negado la licencia sindical al señor Fernando Alarcón Enciso para el 31 de mayo de 2021, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT.

**1.4** Con fecha 28 de diciembre de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 576-2022-SUNAFIL/IRE-ANC-SISA, argumentando lo siguiente:

i. Refieren que los trabajadores de las 4 unidades de producción se encuentran afiliados al Sindicato, por lo que, el análisis sobre si se ha vulnerado el ejercicio de la libertad sindical, debe analizarse en forma global; si su política de permisos y licencias sindicales ha afectado en algún momento el ejercicio de la libertad sindical que reconocen.

ii. Alegan que no se ha cumplido con analizar los elementos presentados durante la etapa de investigación, así como los motivos por los cuales se comunicaron con el trabajador sobre la imposibilidad de otorgar la licencia.

iii. Concluyen que tanto el Acta como la Imputación de Cargos y el Informe Final se encuentran indebidamente motivados.

iv. Indican que brindan la licencia sindical de acuerdo con el Convenio Colectivo vigente, de fecha 11 de diciembre de 2020, y según lo establecido por Ley.

v. Precisan lo establecido en el artículo 16 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, sobre libertad sindical.

vi. Manifiestan que, todo empleador se encuentra en la obligación de brindar libertad sindical cuando dicha

licencia sea solicitada para acudir a actos de concurrencia obligatoria; sin embargo, la solicitud del Sindicato no brindó mayor información para justificar la necesidad de la licencia, pues se advierte que la misma es genérica y no permitía conocer si eran actividades convocadas por alguna autoridad.

vii. Sostienen que el trabajador sabía que la empresa se encontraba en plena época de producción, por sus actividades que son de temporada, por tanto, señalan que, es importante contar con el apoyo de los trabajadores, pues es la época en la que se generan los ingresos principales.

viii. Aducen que tras haber recibido la solicitud de licencia sindical fundamentada en "diligencias laborales en la ciudad de Chimbote, por motivos sindicales seccionales", sin precisar la hora de reunión, se vieron imposibilitados de otorgar tal licencia y denegaron la solicitud, en atención de que la planta de Coishco se encontraba en plena etapa de producción y en su máxima capacidad de procesamiento debido a encontrarse en ejecución de la Primera Temporada de Pesca del recurso anchoveta 2021.

ix. Adicionalmente, señalan que, debido a la coyuntura de pandemia, se dificultaba conseguir un reemplazo inmediato para su puesto, pues la especialidad que tiene el señor Alarcón es considerada puesto crítico, toda vez que la jornada laboral para dicho cargo se programa a partir de las 07:00 horas. Precisan al respecto que, ello se justificó y explicó a la autoridad administrativa con el Informe 001-2021, donde explicaron los motivos por los cuales se encontraban imposibilitados de otorgar la licencia. Por tanto, la negativa respondió a una motivación objetiva.

1.5 Mediante Resolución de Gerencia General N° 017-2023-SUNAFIL-GG, de fecha 20 de enero de 2023, la Gerencia General de la SUNAFIL aceptó la solicitud de abstención solicitada por la Intendencia Regional de Áncash, designando a la Intendencia Regional de San Martín como autoridad encargada de emitir pronunciamiento en segunda instancia, de conformidad con la Versión 2 de la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 190-2021-SUNAFIL.

1.6 Mediante Resolución de Intendencia Regional N° 12-2023-SUNAFIL/IRE-SMA, de fecha 01 de febrero de 2023<sup>2</sup>, la Intendencia Regional de San Martín, declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. De acuerdo con lo establecido en el convenio colectivo y de la propia manifestación de la empresa, se verifica que, en cuanto a la solicitud de los permisos sindicales, no existe un procedimiento o formalidad implementado por la misma. En ese sentido, la solicitud de la licencia sindical puede ser presentada de cualquier forma.

ii. El artículo 16 del Decreto Supremo N° 011-92-TR, Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas, establece que los dirigentes sindicales pueden solicitar permiso al empleador para actos de concurrencia obligatoria, siendo que tal comunicación deberá realizarse con una anticipación no menor a veinticuatro (24) horas.

iii. En el presente proceso, los dirigentes sindicales cumplieron con solicitar el permiso sindical con una anticipación de veinticuatro (24) horas; siendo que, el mismo fue denegado por la empresa porque refirió que, su planta se encontraba en plena producción y en su máxima capacidad de procesamiento, así como debido a la pandemia no pudieron conseguir un reemplazo inmediato.

iv. De la revisión del documento presentado por el Sindicato, se advierte que sí se cumplió con justificar la necesidad de la licencia, especificándose que: es para la realización de diligencias laborales en la ciudad de Chimbote, por motivos sindicales seccionales.

v. Que, se entienden como actos de concurrencia obligatoria a aquellos que son inherentes a la función de representación sindical, entendido de modo enunciativo y no limitado: los convocados oficialmente por la autoridad judicial, policial o administrativa, en ejercicio de sus funciones, los acordados por las partes en convención colectiva y los que establezca el estatuto de la organización sindical; bajo ese contexto, la ley no faculta a cuestionar al empleador las razones expuestas por el solicitante, debiendo acceder a la misma siempre que dicha solicitud haya sido cursada en el plazo legal; sin embargo, la propia

administrada ha reconocido haber negado la solicitud de licencia mediante condiciones no contempladas por Ley como impedimentos para acceder a la licencia sindical.

vi. Se advierte que ponderaron de manera unilateral la necesidad de la Empresa (producción), antes que cumplir con el otorgamiento de la licencia sindical debidamente solicitada por el SINTEPHSA, justificando su actuar por operatividad de la Planta de Coishco y la dificultad de suplir su puesto en el mencionado turno, encontrándose además en plena temporada del recurso de anchoveta; lo cual, no ha sido acreditado.

1.7 Con fecha 20 de febrero de 2023, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de San Martín el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia Regional N° 12-2023-SUNAFIL/IRE-SMA.

1.8 La Intendencia Regional de San Martín admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-000092-2023-SUNAFIL/IRE-SMA, recibido el 28 de febrero 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° 29981<sup>3</sup>, 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° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>7</sup> (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

## III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de 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<sup>18</sup>.

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 PESQUERA HAYDUK S.A.**

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que PESQUERA HAYDUK S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia Regional N° 12-2023-SUNAFIL/IRE-SMA, emitida por la Intendencia Regional de San Martín, que confirmó la sanción impuesta de S/ 121,374.00, 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 día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 06 de febrero de 2023.

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 PESQUERA HAYDUK S.A.

#### **V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

Con fecha 20 de febrero de 2023, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia Regional N° 12-2023-SUNAFIL/IRE-SMA, señalando los siguientes alegatos:

i. Sostienen que la solicitud no configuraba un acto de concurrencia obligatoria, en atención a lo indicado en la normativa de relaciones colectivas de trabajo, inclusive, se fundamentó en diligencias laborales en la ciudad de Chimbote, por motivos sindicales seccionales, sin otorgar mayores detalles; motivo por el cual, denegaron la solicitud, sustentándola en que: 1) la planta de Coishco se encontraba en plena producción y en su máxima capacidad de procesamiento debido a la Primera Temporada de Pesca de Anchoqueta 2021 y, 2) debido a la coyuntura de la pandemia Covid19, en ese entonces, se dificultaba conseguir un reemplazo para su puesto, ya que por la especialidad, su cargo es considerado puesto crítico, toda vez que la jornada laboral para dicho puesto se encuentra programada a partir de las 07:00 horas; por lo que, no resultaba viable encontrar un reemplazo, siendo los hechos, para justificar el no otorgamiento de la licencia, objetivos.

ii. Manifiestan que esta información se le transmitió al señor Alarcón de manera verbal por el Ing. David Lucana, jefe de mantenimiento el 29 de mayo de 2021 y nuevamente al ser consultada la factibilidad del permiso, el 30 de mayo de 2021 se ratificó la imposibilidad de otorgarle lo requerido. Ese mismo día, el señor Richard Canales, secretario general del Sindicato, mediante WhatsApp consulta las razones de la negación del permiso sindical al Sub Gerente de Administración y RRII, quien precisa las razones mencionadas precedentemente.

iii. Precisan que, con fecha 01 de junio de 2021 el sindicato remitió el Oficio N° 065-2021 con relación a la negación de la licencia sindical; no obstante, el señor Alarcón hizo caso omiso a las indicaciones del jefe directo

y se ausentó sin justificación alguna el lunes 31 de mayo, a pesar de no contar con la autorización y teniendo conocimiento de las razones que justificaban la negación del permiso, evidenciando un desacato a las indicaciones de la empresa. Por tanto, procedieron con la llamada de atención sin que exista sanción alguna; de igual forma hizo efectiva la licencia requerida sin que se perjudique la libertad sindical.

iv. Alegan que la Resolución Intendencia N° 12-2023-SUNAFIL/IRE-SMA adolece de vicios de motivación y no toma en consideración las documentales presentadas, con las cuales se demuestra objetivamente el cumplimiento de las disposiciones laborales.

v. Resaltan que en ningún momento obstaculizaron la representación sindical, ya que solo actuaron de manera diligente y siempre en respeto de los derechos colectivos de los trabajadores, en la medida que justificaron la imposibilidad del otorgamiento.

vi. Evidencian la posición parcializada de la autoridad administrativa al respaldar argumentos que para el otorgamiento de la licencia sindical solo basta con solicitarla dentro del plazo establecido por ley, sin generar fundamentación alguna, ni tomar en cuenta los motivos esbozados. De otro lado, señalan que, demostraron una motivación objetiva, tanto fáctica como probatoria de la evaluación de la solicitud de permiso sindical y la incidencia en las labores de la empresa, conforme se aprecia de las documentales que obran en el procedimiento respectivo.

vii. Observan que la justificación para el otorgamiento de permiso sindical: "realización de diligencias laborales en la ciudad de Chimbote", no detalla cuáles serían dichas diligencias "en la ciudad de Chimbote", además de la hora, y el "por motivos sindicales seccionales", no precisa si estos motivos responden a algún acto de concurrencia obligatoria, conforme lo señala el artículo 16 del RLGIT. Al respecto, refieren que, concierne a los dirigentes sindicales justificar y acreditar que los permisos o las licencias solicitadas son para actos de asistencia obligatoria, por lo que, no basta la simple solicitud del otorgamiento de licencia sindical.

viii. Manifiestan que el propio sindicato, en el Oficio N° 065-2021-SINTEPHSA, reconoce y refiere que la empresa debe otorgar la licencia sindical siempre que sea solicitada para asistir a reuniones, cursos de formación, seminarios, congresos, conferencia u otras actividades sindicales; sin embargo, el permiso requerido no cumple con especificar ello en la solicitud, así como tampoco citan el sustento normativo de ello.

ix. Discuten, en virtud a los principios que rigen todo el procedimiento administrativo, que el permiso debe ajustarse a los criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, pues su abuso mengua la importancia de éstos y mina, a su vez, la libertad de empresa y poder de dirección.

x. Sostienen que, la autoridad inspectiva en la resolución materia de impugnación, no precisa, ni explica, siquiera fundamenta el por qué la solicitud realizada por el sindicato constituye un acto de concurrencia obligatoria, sino que realiza una interpretación errónea y en exceso restrictiva al considerar como requisito suficiente, que la solicitud haya sido cursada antes de las 24 horas, al día que se requirió el permiso, lo que contraviene el principio de legalidad y tipicidad que rige todo el procedimiento administrativo.

xi. Presentaron el correo mediante el cual se realizaron las consultas al jefe directo del secretario de la organización, con la finalidad de verificar la posibilidad de brindarle la licencia, teniendo en consideración que se encontraban en producción. Asimismo, acreditaron la lista de avisos de mantenimiento mecánico para otorgar el día 31 de mayo de 2021.

xii. Precisan que, incluso habiendo negado el permiso de manera justificada, en mérito a las necesidades expresadas de la empresa, el trabajador no se presentó, ni realizó labores efectivas el día del permiso. Por tanto, acreditan que la autoridad administrativa de trabajo, ha interpretado de manera errónea los artículos 32 del Decreto Supremo N° 010-2023-TR, artículo 16 del Decreto Supremo N° 011-92-TR y el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, en forma opuesta a lo comprobado, en la medida que han cumplido con suficiencia fáctica y documentaria, acreditar la existencia de vulneración alguna al derecho de representación sindical.

xiii. Alegan que la Resolución de Intendencia adolece de una serie de vicios de la motivación de las resoluciones, en tanto que, no se han contemplado todas las cuestiones de hecho y de derecho planteadas en la etapa inspectiva, fase instructora y resolutoria. En ese sentido, las conclusiones a las que arriba la autoridad no son válidas, puesto que, tomando como ciertas las premisas vertidas en el acta de infracción, y sin constatar de manera adecuada los hechos y las pruebas documentales presentadas, multan de manera irrazonable y desproporcional, por una infracción que no han cometido, vulnerando con ello el debido procedimiento y el principio de verdad material, por ello debe declararse la nulidad de la resolución y de todos los actuados.

xiv. Refieren que la resolución impugnada incurre en el vicio de inexistencia de motivación o motivación aparente, en tanto que, solo se ha limitado a indicar los argumentos vertidos por las partes y citar el artículo 16 del Decreto Supremo N° 011-92-TR, sin más explicaciones del por qué se encontraría justificada la solicitud de permiso sindical.

xv. Manifiestan que la autoridad inspectiva infiere de manera errada y sin motivación justificada que solo se necesita solicitar el permiso sindical dentro de las 24 horas anteriores al día del permiso, sin recurrir a ninguna formalidad, y que, frente a ello, la empresa debe otorgar dicha licencia. Sin embargo, no se advierte ningún tipo de sustento normativo no fáctico que tenga validez y que soporte su conclusión, en tanto que, 1) no da argumentos mínimos para considerar como justificada la solicitud de licencia sindical, 2) no indica por qué se tiene como un acto de concurrencia obligatoria lo señalado por el sindicato, 3) realiza una interpretación en exceso restrictiva de la norma y no lo justifica.

xvi. Invocan el pronunciamiento de SERVIR en el Informe Técnico N° 1505-2021-ERVIR-GPGSC, referido a que, corresponde a los dirigentes sindicales justificar y acreditar que los permisos o las licencias solicitadas son para actos de asistencia obligatoria, por lo que, no basta la simple solicitud del otorgamiento de la licencia sindical. Del mismo modo, la Sentencia recaída en el Expediente N° 06037-2013-PA/TC, referida a que el sindicato recurrente no justificó el otorgamiento de la licencia sindical.

xvii. Advierten un vicio de motivación inexistente o aparente, toda vez que, si bien contiene inferencias o razones de derecho o de hecho que justifican la decisión de la autoridad inspectiva de trabajo, éstas no resultan pertinentes para tal efecto, sino que son inapropiados en la medida en que no son idóneos para adoptar dicha decisión.

xviii. Consideran que se incurre en un vicio de motivación externa, en tanto que la Intendencia ha emitido un pronunciamiento claro y totalmente parcializado, en estricto, no hace más que pronunciarse sobre el derecho de la libertad sindical y en ningún momento desarrolla el derecho de la libertad de empresa y el poder empresarial del que gozan.

xix. Por otro lado, invocan el pronunciamiento del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, respecto a que la concesión de facultades para participar en reuniones sindicales, no debe trabar el funcionamiento eficaz de la empresa, lo que respalda su conducta, que no solo atendió y evaluó la solicitud de permiso sindical en respecto de los derechos colectivos de los trabajadores, sino que también, evaluó la incidencia en las labores de la empresa.

xx. Asimismo, sostienen que se ha afectado el principio de imparcialidad, al tomar una postura parcializada, en tanto que realiza una valoración y desarrollo tan solo del derecho de la libertad sindical, dejando de lado el también protegido a nivel constitucional, derecho de libertad empresarial.

xxi. Refieren que se afectan los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en tanto que, en el presente caso, los fines públicos a tutelar de la SUNAFIL, es promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, los mismos que se ha acreditado, no se han vulnerado; por lo que, no resulta razonable sancionarlos con una exorbitante suma.

xxii. Cuestionan un exceso de punición por parte de la administración, entre el contenido del acto sancionador y su finalidad. No obstante, señalan que la sanción debe ser razonable, en función de los elementos subjetivos de la comisión y los efectos producidos.

## VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

### Sobre los hechos constitutivos de infracción y la infracción impuesta en el presente expediente

6.1 Conforme se describe en el numeral 4.8. de los hechos constatados del Acta de Infracción, el personal inspectivo señala que el Secretario General del Sindicato de Trabajadores de Pesquera Hayduk S.A. (SINTEPHSA) solicitó, mediante Oficio N° 064-2021, la licencia sindical para el señor Fernando Alarcón Enciso, para hacerse efectiva el día 31 de mayo de 2021; sin embargo, la solicitud no configuraba un acto de concurrencia obligatoria, conforme a lo alegado por la impugnante. Siendo esto así, se advierte que la justificación de la solicitud de la licencia sindical se fundamentó en diligencias laborales en la ciudad de Chimbote, por motivos seccionales, sin precisar la hora de la reunión, motivo por el cual el entonces sujeto inspeccionado le negó la licencia, ya que la Planta de Coishco se encontraba en plena producción y en su capacidad máxima de procesamiento, debido a la Primera Temporada de Pesca del recurso de anchoveta 2021, y debido a la coyuntura actual se dificultaba conseguir un reemplazo para su puesto, que por su especialidad es considerado un puesto crítico, toda vez que la jornada laboral para dicho cargo se encuentra programada a partir de las 07:00 horas, por lo que no resultaba viable encontrar un reemplazo por el permiso solicitado.

6.2 En ese contexto, en el numeral 4.14. de los hechos constatados del Acta de Infracción se concluye que "(...) de la solicitud de licencia sindical presentada por el SINTEPHSA, se advierte que el motivo de la misma obedecía a la realización de diligencias laborales por motivos sindicales seccionales, en consecuencia, dicho motivo expuesto por el sindicato debió ser suficiente para proceder al otorgamiento de la licencia sindical solicitada. En ese mismo sentido, el mismo artículo 16° citado anteriormente (del Decreto Supremo N° 011-92-TR), señala en su tercer párrafo lo siguiente: *"Para el ejercicio de las licencias referidas en el párrafo anterior, en caso no exista acuerdo entre las partes, se debe de comunicar al empleador el uso de la misma. Tal comunicación deberá realizarse con una anticipación no menor a veinticuatro (24) horas, salvo que por causas imprevisibles o de fuerza mayor no sea posible cumplir con tal anticipación"*. Es decir, el SINTEPHSA cumplió con lo dispuesto por la norma señalada, presentando su solicitud el día 26 de mayo de 2021, requiriendo la licencia para el día 31 de mayo de 2021".

6.3 Por otro lado, se advierte que el personal inspectivo, en el numeral 4.15. de los hechos constatados del Acta de Infracción, precisa que en relación con el otorgamiento y uso de licencias sindicales, la regla general en nuestra legislación establece que el convenio colectivo aplicable a cada empresa debe encontrarse entre los márgenes del primer párrafo del artículo 32 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (LRCT), y solo a falta de convenio colectivo que regule la licencia, el empleador tiene la obligación de conceder hasta 30 días calendario de licencia para la asistencia a actos de concurrencia obligatoria a los dirigentes que el Reglamento de la LRCT señala, esto, conforme al Segundo párrafo de su artículo 32. Es decir, al regular el uso de las licencias sindicales, la norma no reconoce explícitamente la facultad del empleador de fiscalizar y/o sancionar a los dirigentes sindicales por el uso que le den al tiempo otorgado para la misma.

6.4 En ese sentido, según lo constatado por el personal inspectivo, la conducta observada se subsume o encuadra en el tipo infractor previsto en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, que señala como una infracción muy grave en materia de relaciones laborales: *"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).

6.5 Por su parte, la autoridad de primera instancia hace suyo este argumento, considerando en el fundamento 20 que: "En vista de los hechos y las normativas revisadas, se puede apreciar que no hay forma alguna, que faculte al empleador a determinar que hechos son actos de concurrencia obligatoria, contrario sensu, el artículo 16° del D.S. N° 011-92-TR, especifica en su tercer párrafo que: "Para el ejercicio de las licencias referidas en el párrafo anterior, en caso no exista acuerdo entre las partes, se debe de comunicar al empleador el uso de la misma. Tal comunicación deberá realizarse con una anticipación no menor a veinticuatro (24) horas, salvo que por causas imprevisibles o de fuerza mayor no sea posible cumplir con tal anticipación"; siendo así, se verificó que la inspeccionada vulneró lo estipulado en el artículo mencionado y los diferentes dispositivos legales citados líneas arriba, en el sentido que, el SINTEPHSA, cumplió con lo estipulado en el D.S. N° 011-92-TR, solicitando el permiso sindical con una anticipación de 24 horas, y en vista de no haber llegado a un acuerdo entre las partes, la inspeccionada no debió negar el permiso al dirigente sindical, conforme lo establecido en el art. 16° de la norma mencionada"; por lo que, concluye que se cometió una infracción muy grave en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT.

6.6 A su vez, la resolución impugnada (Resolución de Intendencia Regional N° 12-2023-SUNAFIL/IRE-SMA), en los considerandos 16, 17 y 18, sostiene lo siguiente respecto del tipo infractor sancionado:

"16. En el presente caso, los dirigentes sindicales cumplieron con solicitar el permiso sindical con una anticipación de veinticuatro (24) horas; siendo que, el mismo fue denegado por la Empresa porque refirió que, su Planta de Coishco se encontraba en plena producción y en su máxima capacidad de procesamiento, así como, debido a la pandemia se les dificultó que puedan conseguir un reemplazo inmediato para el puesto del señor Alarcón, debido a su especialidad. Aunado a ello, la recurrente acotó que la solicitud del Sindicato no brindó mayor información para justificar la necesidad de la licencia.

17. De la revisión del documento presentado por el Sindicato, esta Intendencia Regional advierte que, si se cumplió con justificar la necesidad de la licencia; especificándose que: es para la realización de diligencias laborales en la ciudad de Chimbote, por motivos sindicales seccionales.

18. Al respecto, conforme lo señaló la autoridad administrativa de primera instancia, se entiende como actos de concurrencia obligatoria a aquellos que son inherentes a la función de representación sindical, entendiéndose de modo enunciativo y no limitativo: los convocados oficialmente por la autoridad judicial, policial o administrativa, en ejercicio de sus funciones, los acordados por las partes en convención colectiva y los que establezca el estatuto de la organización sindical; bajo ese contexto; la ley no faculta a cuestionar al empleador las razones expuestas por el solicitante en la solicitud de licencia sindical, debiendo acceder a la misma siempre que dicha solicitud haya sido cursada en el plazo legal; sin embargo, la propia administrada ha reconocido haber negado la solicitud de licencia argumentando que esta era genérica y no permitía conocer si eran actividades convocadas por alguna autoridad, ni la hora de la reunión, condiciones no contempladas por ley como impedimentos para acceder a la licencia sindical".

6.7 De los hechos constitutivos de la infracción, se tiene que la Constitución Política del Perú, en su artículo 28, establece que: "(...) el Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático: **Garantiza la libertad sindical**" (énfasis añadido).

6.8 De conformidad con el artículo 2 del Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo, "Convenio sobre la libertad sindical y protección del derecho de sindicación", la libertad sindical es el derecho que tiene todo trabajador a constituir las organizaciones que estime convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. Es decir, **es el derecho que tienen los trabajadores a asociarse libremente para poder ejercer sus derechos frente a su empleador,**

además, ésta sirve para equilibrar relativamente la relación entre el empleador y el trabajador, la cual por naturaleza es desigual (énfasis añadido).

6.9 Asimismo, el artículo 4 del TUO la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2003-TR, establece textualmente lo siguiente: "el Estado, los empleadores y los representantes de uno y otros deberán abstenerse de toda clase de actos que tiendan a coactar, restringir o menoscabar, en cualquier forma, el derecho de sindicalización de los trabajadores, y de intervenir en modo alguno en la creación, administración o sostenimiento de las organizaciones sindicales que éstos constituyen" (énfasis añadido).

6.10 Mediante la abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se ha desarrollado el contenido de la libertad sindical de manera amplia. En ese sentido, la libertad sindical posee dos dimensiones, una individual y otra, colectiva.

6.11 A través de la sentencia recaída en el expediente N° 0008-2005-AI/TC, que resuelve la acción de inconstitucionalidad sobre la Ley N° 28715, Ley del Marco del Empleo Público, en su fundamento 27 desarrolla los alcances de la libertad sindical, de acuerdo a lo siguiente:

"(...) 27. [La libertad sindical] Esta facultad se manifiesta en dos planos: el intuito persona y el plural. La libertad sindical intuito persona plantea dos aspectos: - Aspecto positivo: Comprende el derecho de un trabajador a constituir organizaciones sindicales y a afiliarse a los sindicatos ya constituidos. **Dentro de ese contexto se plantea el ejercicio de la actividad sindical.**

- Aspecto negativo: Comprende el derecho de un trabajador a no afiliarse o a desafiliarse de una organización sindical. (...) La libertad sindical intuito persona se encuentra amparada genéricamente por el inciso 1 del artículo 28 de la Constitución.

La libertad sindical plural plantea tres aspectos:

- Ante el Estado: Comprende la autonomía sindical, la personalidad jurídica y la diversidad sindical.

- Ante los empleadores: Comprende el fuero sindical y la proscripción de prácticas desleales.

- Ante las otras organizaciones sindicales: Comprende la diversidad sindical, la proscripción de las cláusulas sindicales, etc. (...)" (énfasis añadido).

6.12 Asimismo, mediante la sentencia expedida en el expediente N° 0206-2005-AA/TC, con carácter de precedente vinculante (Caso Baylón Flores), se precisó lo siguiente:

"(...) 12. Por tanto, debemos considerar que la libertad sindical, **en su dimensión plural o colectiva, también protege la autonomía sindical, esto es, que los sindicatos funcionen libremente sin injerencias o actos externos que los afecten. Protege, asimismo, las actividades sindicales que desarrollan los sindicatos y sus afiliados, así como a los dirigentes sindicales, para garantizar el desempeño de sus funciones y que cumplan con el mandato para el que fueron elegidos. Sin esta protección no sería posible el ejercicio de una serie de derechos y libertades,** tales como el derecho de reunión sindical, el derecho a la protección de los representantes sindicales para su actuación sindical, la defensa de los intereses de los trabajadores sindicalizados y la representación de sus afiliados en procedimientos administrativos y judiciales. Del mismo modo, no sería posible un adecuado ejercicio de la negociación colectiva y del derecho de huelga. (...)" (énfasis añadido).

6.13 Aunado a ello, es menester traer a colación la sentencia recaída en el expediente N° 1469-2002-AA/TC, la cual en su fundamento 5 ha establecido que:

"(...) 5. Sin embargo, además de los dos planos de la libertad sindical antes mencionados, debe también considerarse la **garantía para el ejercicio de aquellas actividades que haga factible la defensa y protección de los propios trabajadores.** En tal sentido, el contenido esencial de este derecho no puede agotarse en los aspectos orgánico y funcional, sino que, **a este núcleo**

**mínimo e indisponible, deben añadirse 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» (...)**” (énfasis añadido).

**6.14** El referido criterio ha sido reproducido en numerosas sentencias expedidas por el máximo intérprete de nuestra Constitución Política, demostrando que, para el Tribunal Constitucional, resulta necesario y relevante recalcar el carácter amplio del derecho a la libertad sindical, el cual no se debe agotar en un listado taxativo de derechos conexos. Por ende, el Tribunal Constitucional, otorga un carácter dinámico y mutable que se adapta a las acciones u omisiones relacionadas con la conducta del empleador conforme al desarrollo de las circunstancias, debiendo evaluarse cada caso en concreto.

**6.15** Conforme lo reconoce Toyama Miyagusuku<sup>9</sup>, si bien la redacción actual de la Constitución presenta una extensión y un desarrollo menor frente al texto de 1979, la cual reconocía expresamente "...las dos dimensiones del derecho: la individual y la colectiva, la protección del derecho a los dirigentes sindicales, la libertad positiva y negativa de afiliación, e incluso la protección del fuero sindical"; este contexto obliga a acudir a otras fuentes del derecho.

**6.16** Para Alfredo Villavicencio Ríos<sup>10</sup>, la libertad sindical es el derecho fundamental de los trabajadores a agruparse establemente para participar en la ordenación de las relaciones productivas. Este derecho, para ser entendido como tal, debe incluir, por lo menos, la libertad para constituir sindicatos, y afiliarse a ellos, así como la adecuada protección al ejercicio de la actividad sindical. Dentro de nuestro ordenamiento jurídico, el Tribunal Constitucional ha delimitado el contenido esencial del derecho a la libertad sindical, señalando que este derecho constitucional tiene un aspecto orgánico y otro funcional. De acuerdo a lo dispuesto por el tratadista nacional Villavicencio antes citado, el aspecto orgánico o estático consiste en la facultad de toda persona de constituir organizaciones con el propósito de defender sus intereses gremiales y, el aspecto funcional o dinámico supone la actuación del sujeto colectivo dirigida a promover y tutelar los intereses económicos y sociales de los trabajadores.

**6.17** Sobre el particular, es importante invocar el artículo 55 de la Constitución Política del Perú, que precisa que: "los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional". Asimismo, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú señala en forma expresa que: "las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú".

**6.18** Entonces, por mandato de la Constitución Política, es obligación interpretar los derechos fundamentales de conformidad con los convenios internacionales, entre los que se encuentran los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**6.19** Cabe precisar que la conducta imputada por el inspector comisionado está referida al tipo sancionador dispuesto en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, el cual sanciona 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.

**6.20** Sin embargo, no se evidencia que la tipificación de la conducta sancionada sea la adecuada y exacta en

el presente caso, toda vez que existe un tipo infractor que recoge con mayor precisión el comportamiento reprochado. En efecto, la infracción imputada subsumida dentro del numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, resulta menos precisa que la utilizada con relación al comportamiento expresamente previsto para la falta de otorgamiento de las facilidades para la realización de actividades como representantes del Sindicato (numeral 24.11 del artículo 24 del RLGIT). En ese sentido, por aplicación del principio de tipicidad, pauta rectora del procedimiento administrativo sancionador, la conducta infractora que está expresamente descrita en el numeral 24.11 del artículo 24 del RLGIT, que establece claramente que la conducta sancionable se fundamenta en: "**El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el otorgamiento de facilidades para el ejercicio de la actividad sindical**", será la aplicable para subsumir aquellos comportamientos que implican el no otorgamiento de una licencia sindical, en la medida que, el artículo 32 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo<sup>11</sup>, considera que aquella califica como una facilidad sindical.

**6.21** Este hecho conlleva a cuestionar si se ha producido una vulneración al principio de tipicidad.

#### **Sobre la adecuada tipificación de la conducta infractora**

**6.22** Cabe indicar que el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>12</sup>, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

**6.23** Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles:

(i) Exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad);

(ii) En un Segundo nivel -esto es, en la fase de la aplicación de la norma- la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto<sup>13</sup>.

**6.24** Respecto al Segundo nivel, cuya materia es la que nos ocupa, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor, evidenciándose la función garantista que circunscribe el principio de tipicidad dentro del PAS.

**6.25** En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio de tipicidad constriñe a la Administración Pública a que, desde la formulación del acta de infracción y en la construcción de la imputación (al inicio de un procedimiento administrativo sancionador) sea posible comprobar la correcta subsunción de una conducta del administrado con el hecho infractor tipificado como sancionable por el incumplimiento de la normativa en materia de relaciones laborales.

**6.26** Por otro lado, 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. En consecuencia, dentro del tipo previsto en el citado numeral deben subsumirse los comportamientos 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.

**6.27** A criterio de esta Sala, la imposición de una sanción sin haberse delimitado correctamente el tipo infractor genera serios cuestionamientos a la aplicación de la potestad sancionadora en el caso de autos.

**6.28** En esa línea de razonamiento, esta Sala considera que se ha vulnerado el debido procedimiento, a través de

su manifestación de la debida motivación, conforme al análisis siguiente.

### Sobre la vulneración al principio del debido procedimiento

**6.29** El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa lo siguiente:

“Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten...” (énfasis añadido).

**6.30** El Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución, se ha pronunciado en numerosas oportunidades en relación con el derecho al debido procedimiento, estableciendo una reiterada y uniforme jurisprudencia al respecto, como lo recuerda la Sentencia recaída en el Expediente N° 04289-2004-AA:

“2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos- o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal” (énfasis añadido).

**6.31** En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 5 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 02098-2010-AA, señaló que no solo existe base Constitucional o jurisprudencial para la configuración y desarrollo del derecho al debido procedimiento, sino que existe sustento Convencional, a saber:

“Tal como ya lo tiene expresado este Tribunal en uniforme y reiterada jurisprudencia, el derecho al debido proceso tiene un ámbito de proyección sobre cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea éste judicial, administrativo o entre particulares. Así, se ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no sólo tiene un espacio de aplicación en el ámbito “judicial”, sino también en el ámbito administrativo” y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, puede también extenderse a “cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la Convención Americana”. (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71). De igual modo la Corte Interamericana sostiene -en doctrina que ha hecho suya este Colegiado en la sentencia correspondiente al Exp. N° 2050-2002-AA/TC- que “si bien el artículo 8° de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos”(párrafo 69). (...)” (énfasis añadido).

**6.32** Conforme a ello, dada la claridad expositiva del Tribunal Constitucional, así como de la norma contenida en el TUO de la LPAG, respecto de los alcances del derecho al debido procedimiento, debe analizarse el caso concreto, respecto de la debida motivación de las resoluciones.

**6.33** El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo criterios jurisprudenciales que deben ser tenidos en cuenta por quienes deban administrar justicia, al momento de resolver, de acuerdo al artículo VII del Código Procesal Constitucional<sup>14</sup>. A este entender, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA, estableció una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señalando, además, lo siguiente:

“4. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, expresando que:

“[...] [E]l derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. [...]”

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.” (STC 00091-2005-PA, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, entre otras).

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que: “un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta -pero suficiente- las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada” (énfasis añadido).

**6.34** Así las cosas, la motivación deberá ser expresa a efectos de que el acto administrativo que sustenta sea emitido a partir de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y donde se expongan las razones jurídicas que justifiquen su adopción; no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.

**6.35** En efecto, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome

la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material<sup>15</sup>.

**6.36** Del marco expuesto se concluye que la motivación exige que, en la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa respecto a la determinación de responsabilidad por conductas contra el ordenamiento administrativo, se realice la exposición **de la valoración de los medios probatorios y/o argumentos que el administrado formule durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador**, en aras de desvirtuarlos conforme a la normativa vigente; ello como garantía del debido procedimiento administrativo.

#### **Sobre los presuntos vicios de motivación en el procedimiento administrativo sancionador**

**6.37** Conforme se detalla, la resolución de primera instancia (Resolución de Sub Intendencia N° 576-2022-SUNAFIL/IRE-ANC-SISA) no ha motivado adecuadamente el por qué considera que la conducta constituye la afectación a la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores (prevista en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT), cuando la conducta relacionada con la falta de otorgamiento de facilidades para el ejercicio de la actividad sindical se encuentra proscrita en el numeral 24.11 del artículo 24 del RLGIT.

**6.38** Es imperativo recalcar que las instancias del sistema responsables de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador deben garantizar que la motivación comprenda todas las alegaciones de los administrados, analizando sus fundamentos de hecho y de derecho; así como sustentando adecuadamente la aplicación, interpretación o integración normativa que corresponda a la absolución de cada una de las alegaciones planteadas, conforme a los precedentes o jurisprudencia constitucionalmente establecidos.

**6.39** Respecto de la forma específica del vicio del acto administrativo identificado, debe precisarse que el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia no solo ha identificado sino ratificado el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la debida motivación de las resoluciones, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00728-2008-PHC/TC, precisa:

*“7. El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso. Sin embargo, no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales.*

*Así, en el Exp. N° 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N° 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:*

*a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.*

*b) Falta de motivación interna del razonamiento. La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión: por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la*

**postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.**

*c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica Dworkin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. La motivación se presenta en este caso como una garantía para validar las premisas de las que parte el Juez o Tribunal en sus decisiones. Si un Juez, al fundamentar su decisión: 1) ha establecido la existencia de un daño; 2) luego, ha llegado a la conclusión de que el daño ha sido causado por “X”, pero no ha dado razones sobre la vinculación del hecho con la participación de “X” en tal supuesto, entonces estaremos ante una carencia de justificación de la premisa fáctica y, en consecuencia, la aparente corrección formal del razonamiento y de la decisión podrán ser enjuiciadas por el juez [constitucional] por una deficiencia en la justificación externa del razonamiento del juez.*

*Hay que precisar, en este punto y en línea de principio, que el hábeas corpus no puede reemplazar la actuación del juez ordinario en la valoración de los medios de prueba, actividad que le corresponde de modo exclusivo a éste, sino de controlar el razonamiento o la carencia de argumentos constitucionales; bien para respaldar el valor probatorio que se le confiere a determinados hechos; bien tratándose de problemas de interpretación, para respaldar las razones jurídicas que sustentan determinada comprensión del derecho aplicable al caso. Si el control de la motivación interna permite identificar la falta de corrección lógica en la argumentación del juez, el control en la justificación de las premisas posibilita identificar las razones que sustentan las premisas en las que ha basado su argumento. El control de la justificación externa del razonamiento resulta fundamental para apreciar la justicia y razonabilidad de la decisión judicial en el Estado democrático, porque obliga al juez a ser exhaustivo en la fundamentación de su decisión y a no dejarse persuadir por la simple lógica formal.*

*d) La motivación insuficiente. Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la “insuficiencia” de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo.*

*e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengan planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva). Y es que, partiendo de una concepción democratizadora del proceso como la que se expresa en nuestro texto fundamental (artículo 139°, incisos 3 y 5), resulta un imperativo constitucional que los justiciables obtengan de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente de las pretensiones efectuadas; pues precisamente el principio de congruencia procesal exige que el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas.*

f) *Motivaciones cualificadas.- Conforme lo ha destacado este Tribunal, resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la demanda, o cuando, como producto de la decisión jurisdiccional, se afectan derechos fundamentales como el de la libertad. En estos casos, la motivación de la sentencia opera como un doble mandato, referido tanto al propio derecho a la justificación de la decisión como también al derecho que está siendo objeto de restricción por parte del Juez o Tribunal.*” (énfasis agregado).

**6.40** En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación aparente, la cual se configura ya que la Sub Intendencia si bien da la apariencia de motivación al citar normas y reiterar los hechos constatados por el personal inspectivo, no analiza y subsume la infracción imputada a la impugnante en el tipo infractor correspondiente, deviniendo en que su decisión carece de sustento jurídico alguno.

**6.41** Cabe precisar que, realizado el análisis de conservación del acto conforme al artículo 14° del TUO de la LPAG, el vicio resulta trascendente y no comprendido en las causales taxativamente consideradas en el precitado artículo por no tratarse de una motivación insuficiente o parcial sino una aparente. Por ello, conforme al numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, el acto deviene en nulo.

*“Artículo 10.- Causales de nulidad*

*Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:*

(...)

**2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.** (énfasis agregado)”.

**6.42** Por tanto, resulta imposible convalidar la incongruencia advertida por parte de la Intendencia Regional de San Martín. Lo anterior generó la vulneración del derecho de defensa del administrado<sup>16</sup> y al debido procedimiento. Debe recordarse que recae en la Administración el deber de acreditar fehacientemente la conducta antijurídica en el imputado, luego de un procedimiento llevado a cabo con las garantías constitucionalmente reconocidas y reseñadas líneas arriba.

**6.43** Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Sub Intendencia N° 576-2022-SUNAFIL/IRE-ANC-SISA, de fecha 07 de diciembre de 2022, incurre en vicio de nulidad y se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, dada la existencia de un vicio en el acto administrativo constituido por la motivación aparente.

**6.44** En consecuencia, la contravención de uno de los principios ordenadores del procedimiento administrativo<sup>17</sup> en la Resolución de Sub Intendencia N° 576-2022-SUNAFIL/IRE-ANC-SISA, genera su nulidad de acuerdo al primer inciso del artículo 10 del TUO de la LPAG<sup>18</sup>.

**Sobre la potestad del Tribunal para declarar la nulidad de los actos emitidos por las autoridades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo**

**6.45** El artículo 15 de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. En ese sentido, el artículo 14 del 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”. Precisa, además, que 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”.

**6.46** En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del procedimiento administrativo sancionador que acarrearán la nulidad de al menos un acto administrativo expedido por una autoridad del Sistema de Inspección del Trabajo.

**6.47** En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia N° 576-2022-SUNAFIL/IRE-ANC-SISA, de fecha 07 de diciembre de 2022, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 y el numeral 13.1 del artículo 13 del TUO de la LPAG; tal resolución carece de efectos y, en consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento, al haberse vulnerado los principios de debido procedimiento y motivación.

**6.48** Conforme a lo anterior, se deberá retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio inicial; esto es, al momento de emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 576-2022-SUNAFIL/IRE-ANC-SISA, a efectos que dicha instancia emita una nueva decisión considerando los argumentos contenidos en la presente Resolución, conforme a lo prescrito en el numeral 12.1 del artículo 12 del TUO de la LPAG.

**6.49** En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del procedimiento administrativo sancionador que acarrearán la nulidad de Resolución de Sub Intendencia N° 576-2022-SUNAFIL/IRE-ANC-SISA, y de los actos o actuaciones vinculados al extremo declarado nulo, conforme a los fundamentos expuestos en la presente resolución. Además, de remitir los actuados del presente procedimiento sancionador a la Gerencia General de SUNAFIL, a efectos que -de ser el caso- procedan conforme a sus competencias, en el marco del ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración regulada en el Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos y conforme al Título V del TUO de la LPAG.

**6.50** Finalmente, por las consideraciones antes dichas, no corresponde pronunciarse sobre los otros alegatos planteados en el recurso de revisión.

## 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, atendiendo a la adecuada tipificación de la conducta infractora referida al incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el otorgamiento de facilidades para el ejercicio de la actividad sindical, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en el fundamento **6.20** de la presente resolución, sea declarado precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

## 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 **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por PESQUERA HAYDUK S.A., y; en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia

N° 576-2022-SUNAFIL/IRE-ANC-SISA, de fecha 07 de diciembre de 2022, emitida por la Sub Intendencia de Sanción de la Intendencia Regional de Ancash, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 184-2022-SUNAFIL/IRE-ANC, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**Segundo.- RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que se produjo el vicio, esto es, la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 576-2022-SUNAFIL/IRE-ANC-SISA, a fin que, la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento considerando los alcances señalados en la presente resolución.

**Tercero.- ESTABLECER**, por unanimidad, como precedente administrativo de observancia obligatoria, el criterio expuesto en el fundamento 6.20 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.

**Cuarto.- PRECISAR** que el precedente administrativo de observancia obligatoria antes mencionado, debe 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.

**Quinto.-** Notificar la presente resolución a PESQUERA HAYDUK S.A., y a la Intendencia Regional de San Martín, para sus efectos y fines pertinentes.

**Sexto.-** Remitir los actuados a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin que, de considerarlo conveniente, procedan conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.49 de la presente resolución.

**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](http://www.gob.pe/sunafil)), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Regístrese, comuníquese y publíquese,

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI  
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS  
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA  
Vocal Titular

Vocal ponente: DESIRÉE ORSINI

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Relaciones colectivas (Sub materia: Convenios Colectivos; y, Libertad sindical (Licencia sindical, cuota sindical, entre otros).

<sup>2</sup> Notificada a la impugnante el 03 de febrero de 2023.

<sup>3</sup> "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."

<sup>4</sup> "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

<sup>5</sup> "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."

<sup>6</sup> "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.

<sup>7</sup> "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."

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

<sup>9</sup> TOYAMA MIYASUKU, Jorge & MERZTHAL SHIGYO, Marilú. "La Libertad Sindical en el Perú: Una revisión a su desarrollo jurisprudencial" EN: Derecho & Sociedad N° 40, página 90.

<sup>10</sup> Villavicencio Ríos, A. (1999). La Libertad Sindical en el Perú. OIT Documento de Trabajo N° 114, Lima, 27.

<sup>11</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2003-TR.

<sup>12</sup> TUO de la LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

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

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

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

<sup>13</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 1ra Reimpresión, 2017. Madrid: Editorial Tecnos, p. 269.

<sup>14</sup> Numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG "Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional".

<sup>15</sup> "TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público".

<sup>16</sup> Fundamento jurídico 14, Exp. N° 02098-2010-PA/TC.

<sup>17</sup> Cfr. artículo IV del TUO de la LPAG

<sup>18</sup> "Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

(...)"