

El Peruano

FUNDADO EL 22 DE OCTUBRE DE 1825 POR EL LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR

"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA PERUANA"

Domingo 9 de marzo de 2025

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXIV / N° 1269

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 001-2025-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE : 3437-2020-SUNAFIL/ILM
SANCIONADOR

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA
METROPOLITANA

IMPUGNANTE : CENCOSUD RETAIL PERU S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA
N° 774-2022-SUNAFIL/ILM

MATERIA : RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **CENCOSUD RETAIL PERU S.A.** y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 888-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 20 de setiembre de 2019, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 3437-2020-SUNAFIL/ILM. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.15, 6.16 y 6.17** de la presente resolución, referidos a los supuestos de tipificación del numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT, vinculados con aquellos actos que afectarían el derecho de huelga.

Lima, 14 de febrero de 2025

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por CENCOSUD RETAIL PERU S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 774-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 11 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° 9626-2018-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 3154-2018-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, por incumplir las disposiciones laborales relacionadas al ejercicio de la libertad sindical (prácticas antisindicales durante la huelga); una (01)

infracción muy grave en materia de relaciones laborales, por incumplir las disposiciones laborales relacionadas al ejercicio de la libertad sindical (imposición de sanción disciplinaria); a (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, por no cumplir la medida y un de requerimiento de fecha 19 de noviembre de 2018, en mérito a la solicitud de inspección laboral del Sindicato Único de Trabajadores del Grupo Económico Cencosud Perú - SUTRAGRUCEP.

1.2. Que, mediante Imputación de Cargos N° 2278-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 18 de noviembre de 2020, notificada el 22 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° 1360-2021-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 08 de junio de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de la conducta infractora imputada a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 888-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 20 de setiembre de 2019, notificada el 22 de setiembre de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/532,237.50, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por incumplir las disposiciones laborales relacionadas al ejercicio de la libertad sindical (prácticas antisindicales durante la huelga), tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/224,1000.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por incumplir las disposiciones laborales relacionadas al ejercicio de la libertad sindical (imposición de sanción disciplinaria), tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/224,1000.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir la medida de requerimiento de fecha 19 de noviembre de 2018, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/84,037.50.

1.4. Con fecha 13 de octubre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 888-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, argumentando lo siguiente:

i. La SUNAFIL debe inhibirse de conocer el presente caso, toda vez que está siendo materia de análisis actualmente en la vía judicial, siendo evidente que se cumplen con los elementos, respecto a la existencia de la triple identidad, por ejemplo se puede verificar el Expediente N° 02868-2019-0-1801-JR-



LA-85, seguido ante el 39 Juzgado de Trabajo de Lima, donde se identifica la controversia como las partes involucradas en el proceso al Sindicato de Trabajadores del Grupo CENCOSUD PERÚ – SUTRAGRUCPEP, por lo que, no corresponde a la Subintendencia de Resolución ni a la autoridad instructora ni a las inspectoras emitir pronunciamiento respecto a la presente controversia, por lo que la SIRE se ha extralimitado en sus competencias emitiendo pronunciamiento, pese a que tiene conocimiento que la materia objeto de inspección se encuentra judicializado seguido por SUTRAGRUCPEP contra CENCOSUD.

ii. En el presente procedimiento, se afecta el principio de tipicidad, en la medida que la SIRE le sanciona con base en una norma que no resulta aplicable al caso concreto y no menciona específicamente cuál es el supuesto legal que se ha visto afectado, toda vez que respecto al impedimento de la libre afiliación a una organización sindical a impedir la constitución de sindicatos y obstaculizar a la representación sindical al encontrarse en un supuesto que implica la afectación a la libertad sindical por ejecución de una huelga ilegal, es evidente que ninguno de estos supuestos normativos es compatible; respecto a utilizar contratos de trabajo sujetos a modalidad para afectar la libertad sindical, negociación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga o a los supuestos de intermediación laboral fraudulenta, no se ha utilizado contratos de trabajo sujetos a modalidad para afectar los mencionados derechos, por lo que este supuesto normativo tampoco es compatible; respecto a la promoción de la desafiliación al tratarse de una actuación que no implica la desafiliación sindical, este supuesto normativo tampoco puede ser el adecuado; respecto a los actos de interferencia en la organización de sindicatos, este supuesto no ha sido afectado por la actuación de la empresa, pues se trata de una supuesta afectación a la libertad sindical por ejecución de una huelga ilegal; demostrándose que no cabe sancionar por este supuesto al administrado por su conducta, habiéndose incurrido en error al pretender sancionar a la empresa por realizar actos de afectación a la libertad sindical, tipificado en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, sin especificar en cuál de los supuestos normativos calza la infracción imputada.

iii. Por tanto, en el procedimiento inspectivo, no se ha verificado que la supuesta afectación a la libertad sindical se haya generado al haber realizado la colocación de carteles que únicamente buscaban informar a los trabajadores afiliados sobre 2 puntos, que la huelga que venían acatando desde el 12 de mayo de 2018 era ilegal y de las posibles consecuencias negativas por el incumplimiento de sus obligaciones laborales, de lo cual se puede advertir que ninguno de los actos realizados por CENCOSUD califican como afectación al derecho a la libertad sindical, pues la protección a la libertad sindical debe darse dentro del respeto a la Constitución y la ley; no obstante, en este caso, no nos encontramos ante una huelga regular, sino ante una paralización improcedente e ilegal, ejecutada pese a que la Autoridad de Trabajo indicó su restricción y bajo supuesto de improcedencia insubsanable, plenamente conocido por el sindicato; y la comunicación de las consecuencias de realizar una paralización improcedente e ilegal y la sanción por dichos actos realizados fuera de la ley no vulneran ni afectan la capacidad de accionar ni califica como acto de interferencia en la organización del sindicato. Por tanto, la resolución apelada debe ser declarada nula y el presente procedimiento sancionador archivado, pues es evidente el error en la tipificación de la supuesta falta.

iv. Respecto a la paralización intempestiva, el 9 de mayo de 2018, la Dirección General de Trabajo mediante Resolución Directoral General N° 94-2018-MTPE/2/14, declaró improcedente la comunicación de huelga general indefinida presentada por el SUTRAGRUCPEP que inició el 12 de mayo de 2018, frente a ello el SUTRAGRUCPEP presentó un recurso de reconsideración contra la mencionada Resolución Directoral General que tuvo como respuesta a la Resolución Directoral N° 99-2018-MTPE/2/14, de fecha 17 de mayo de 2018, en el que la Dirección General de Trabajo señaló que el SUTRAGRUCPEP incumplió un requisito legalmente establecido, razón por la cual señaló que la comunicación de huelga es improcedente; así, el 18 de mayo de 2018, el SUTRAGRUCPEP apeló contra dicha resolución teniendo como respuesta a la Resolución Directoral General N° 97-2018-MTPE/2/14, en la que SUNAFIL en virtud de las órdenes de inspección N° 7921-2018-SUNAFIL/ILM y N° 7930-2018-SUNAFIL/ILM constató que en el Centro Comercial Plaza Norte, 13 afiliados al sindicato acataron la huelga declarada improcedente, como también en el centro de trabajo ubicado en el kilómetro 25 de la Carretera Central - Santa Anita, acataron 66 afiliados; en atención a ello, la Dirección General de Trabajo declaró ilegal la huelga convocada y ejecutada indebidamente por el SUTRAGRUCPEP en virtud del artículo 84 del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo; por lo que no se entiende por qué la SIRE avala la huelga ilegal, tratando de sancionarla señalando que CENCOSUD

ha cometido actos que afectan la libertad sindical, cuando de ninguna forma la paralización intempestiva de actividades, puede ser considerada como una huelga. En tanto, los actos antisindicales en contra del derecho de huelga que se le atribuye, lo único que buscó CENCOSUD al colocar los carteles, no era intimidar sino era informar a sus trabajadores que la paralización intempestiva de sus labores no podía ser considerado como una huelga legal y legítima, de lo contrario, su actuar podría traer consigo consecuencias negativas, prueba de ello son los propios carteles que ha citado la SIRE.

v. Sobre las sanciones impuestas a los trabajadores la SIRE parte de una premisa equivocada, pues no hubo huelga legal y legítima. SUTRAGRUCPEP convocó a una paralización que no es amparada por nuestro ordenamiento laboral vigente, por lo que fue declarada ilegal, y el sindicato teniendo pleno conocimiento de que su comunicación de huelga no tendría efecto alguno; sobreponiéndose a la regulación, decidieron de manera ilegal ejecutar dicha paralización; en ese sentido, es ilógico e irrazonable que por dicho actuar ilegal se le brinde una protección, causando un perjuicio al empleador, por lo que CENCOSUD no está obligada a pagar remuneraciones cuando no hay prestación efectiva de labores y era válido y razonable que los sancione por incurrir en una paralización injustificada, incumpliendo sus funciones, conforme a lo establecido en el artículo 9 del TUO del Decreto Legislativo N° 728 y en el numeral 15 del artículo 91 del Reglamento Interno de Trabajo de CENCOSUD y el inciso h) del artículo 25 de la LPCL; por lo que, fue de forma válida la suspensión sin goce de haber, que se les impuso a los trabajadores, por la ejecución de la paralización intempestiva, improcedente e ilegal que generó la no asistencia a laborar durante los días del 12 al 17 de mayo de 2018.

vi. La inspectora solicitó que se acredite el reintegro de la remuneración a los 375 trabajadores afiliados al sindicato; sin embargo, nunca existió una vulneración al ordenamiento legal, toda vez que la paralización intempestiva de las labores no puede ser considerado como inasistencia justificada debido a una huelga ilegal e ilegítima, ratificada por la Dirección General de Trabajo que declaró ilegal la huelga convocada y ejecutada indebidamente por el SUTRAGRUCPEP; por lo que tomando en cuenta que la medida de requerimiento tiene un carácter unitario y que el administrado, al verificar que no se está respetando el principio de legalidad ni la debida motivación, tiene derecho a resistirse a la medida de requerimiento por ser violatorio del artículo 14 de la LGIT y numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT; no estando obligada a cumplir con la medida de requerimiento, no habiendo incurrido en la infracción a la labor inspectiva.

vii. En primer otrosí decimos del escrito de apelación, solicitó audiencia a fin de informar oralmente sus alegatos en el presente procedimiento.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 774-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 11 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. La Autoridad administrativa de trabajo no puede abstenerse de ejercer su actividad fiscalizadora y la competencia sancionadora en el presente caso, salvo por mandato judicial expreso, situación que no ha sucedido en el presente caso; no obstante, la competencia establecida en la Ley N° 29497, no impide ni limita la acción de la Inspección del Trabajo ni el cumplimiento de sus finalidades reguladas en el artículo 3 de la LGIT; siendo una de ellas la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales, en el orden sociolaboral, ya se refiera al orden de común aplicación o a los regímenes especiales; ello, en concordancia con lo establecido en el artículo 1 de la LGIT.

ii. En atención a lo prescrito en el artículo 75 del TUO de la LPAG, no corresponde a la Autoridad inspectiva inhibirse, al no concurrir las condiciones señaladas en la citada norma, esto es, la necesidad objetiva de obtener un pronunciamiento judicial previo, toda vez que al ser los casos sometidos a la Inspección de Trabajo para una comprobación del cumplimiento o no de obligaciones sociolaborales establecidas por ley, no requiere un pronunciamiento previo del órgano jurisdiccional para determinar la responsabilidad de la inspeccionada.

iii. La Autoridad de primera instancia ha desarrollado ampliamente los fundamentos fácticos y jurídicos respecto de la infracción atribuida a la inspeccionada, de haber vulnerado el derecho a la libertad sindical del SUTRAGRUCPEP, mediante actos antisindicales durante el desarrollo de la huelga de fecha 12 al 17 de mayo de 2018, consistente en la colocación de carteles intimidatorios y difusión de volantes y comunicados en las diferentes tiendas y centrales de la Cadena Wong, Metro y Centrales, advirtiendo a los trabajadores que además de



los descuentos de ley, se procedería a aplicar las sanciones disciplinarias que correspondan a quienes estaban ejerciendo su derecho a la huelga, con la expresión de la intención de adoptar medidas disciplinarias contra quienes se sumen a la huelga, buscando así, obstaculizar, presionar e intimidar a los trabajadores.

iv. En concordancia con lo determinado por la autoridad de primera instancia, se evidencia la existencia de acto de injerencia de la inspeccionada, en las decisiones internas de la organización sindical, afectando a la participación de los trabajadores sindicalizados en el acatamiento de la huelga adoptada; toda vez que, la inspeccionada afirma en el texto de los tres (3) carteles que la medida de huelga adoptada por el sindicato de ilegal, pues emitió y difundió dichos carteles durante los días de huelga, sin tener la certeza de tal ilegalidad de la huelga al momento de su difusión, pues la huelga había sido declarada improcedente pero no ilegal, mediante Resolución Directoral N° 0094-2018-MTPE/2/14, notificada el 10 de mayo de 2018; cuyo acto administrativo era susceptible de ser apelado por la organización sindical; por lo que recién fue notificado con las formalidades de dicho hecho que la huelga fue declarada ilegal el 17 de mayo de 2018, por la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo con la Resolución Directoral N° 0097-2018-MTPE/2/1.

v. Si bien, mediante el artículo 9 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, le reconoce al empleador facultades para aplicar sanciones o medidas disciplinarias, no obstante, la inspeccionada no se encontraba facultada para ejercer su poder disciplinario, ya que no se había producido ningún incumplimiento establecido en ninguna norma, toda vez que las sanciones realizadas carecían de base legal, en tanto las inasistencias materia de sanción se habían producido por los días en los que la huelga había sido declarada improcedente pero no ilegal, en tanto la inasistencia a laborar de los trabajadores comprendidos, los días del 12 al 17 de mayo de 2018, era ejerciendo su derecho a la libertad sindical y de huelga, conforme al artículo 72 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR.

vi. La inspeccionada tiene la carga de dar cumplimiento a lo ordenado en la medida inspectiva de requerimiento, caso contrario, su incumplimiento constituye infracción a la labor inspectiva, sancionable con multa, según lo dispuesto por el artículo 36 de la LGIT y el artículo 46 numeral 46.7 del RLGIT; indicación que se hizo en el presente caso, conforme se verifica de la medida inspectiva de requerimiento notificada por las Inspectoras comisionadas a la inspeccionada, pues a través de esta medida, le requirió que en el plazo de tres (3) días hábiles, acredite el cumplimiento de la obligación en materia de autos, consistente en el reintegro de las remuneraciones a los trabajadores señalados en el Anexo 2 de la medida de requerimiento, conforme a los días de suspensión impuesto a cada uno de ellos, plazo que venció el 23 de noviembre de 2018; sin embargo, la inspeccionada no cumplió el extremo requerido, incurriendo así en la infracción muy grave a la labor inspectiva prevista en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, en tanto la medida de requerimiento fue debidamente motivada y extendida conforme al principio de legalidad; siendo lo alegado por la inspeccionada carente de asidero.

1.6. Con fecha 3 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° 774-2022-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-000742-2023-SUNAFIL/ILM, recibido el 3 de abril de 2024 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 CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A.

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que CENCOSUD RETAIL PERU S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 774-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, que confirmó la sanción impuesta de S/532,237.50, por la comisión de dos (02) infracciones MUY GRAVES en materia de relaciones laborales tipificadas en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT y una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 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 16 de mayo de 2022.

4.2. Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por CENCOSUD RETAIL PERU S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 3 de junio de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 774-2022-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:



i. Señala que la Resolución de Intendencia inaplicó el principio de legalidad, tipificado en el numeral 1 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

ii. La Sunafil desconoció el criterio establecido por la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional, el cual concluyó que es válida la sanción disciplinaria impuesta a trabajadores que participaron en una paralización que fue irregular desde su origen.

iii. La Sunafil contravino el principio del ejercicio legítimo de poder (competencia), pues la procedencia de las sanciones disciplinarias solo puede ser calificadas en sede judicial.

iv. La Sunafil debe inhibirse de seguir conociendo el presente procedimiento, toda vez que, la materia objeto de la inspección viene siendo discutida en el Poder Judicial.

v. La Resolución de Intendencia inaplicó lo establecido en los literales b) y c) del artículo 73 de la LRCT, los literales a) y c) del artículo 65 del Reglamento de la LRCT y el artículo 81 de la LRCT.

vi. La Resolución de Intendencia inaplicó el principio de concurso de infracciones, tipificado en el numeral 6 del artículo 248 del TUO de la LPAG, pues pretende multar a CENCOSUD dos infracciones que parten de un mismo hecho.

vii. La Resolución de Intendencia inaplicó el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, y el principio de licitud regulado en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

viii. Solicita el uso de la palabra.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre el análisis de la tipicidad en el caso concreto

6.1 La impugnante alega una afectación al principio de tipicidad⁹, el cual se encuentra regulado en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, por consiguiente, corresponde en analizar previamente el tipo infractor imputado al caso concreto.

6.2 Al respecto, es importante recordar que "el mandato de tipificación que este principio conlleva, no sólo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes"¹⁰.

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

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

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

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

6.6 En esa línea, el Tribunal Constitucional ha establecido, esta vez en el segundo párrafo del fundamento jurídico 5 de la sentencia recaída en el expediente N° 2192-2004-AA/TC, que "(...) el subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones

que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal".

6.7 En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión constriñe a la Administración Pública a que, desde el inicio de un Procedimiento Administrativo Sancionador, en la construcción de la imputación sea posible comprobar la correcta subsunción de una conducta del administrado con el hecho infractor tipificado como sancionable por el incumplimiento de la normativa sociolaboral.

Sobre los presuntos vicios de motivación en el Procedimiento Administrativo Sancionador

6.8 En relación al caso en concreto, se imputa dos conductas infractoras en relación al numeral 25.10 del artículo 25, referido a que el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con 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 de trabajadores, promuevan la desafiliación de la misma, impidan la constitución de sindicatos, obstaculicen a la representación sindical, 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, constituye una infracción muy grave en materia de relaciones laborales, la cual es pasible de una sanción económica (énfasis añadido).

6.9 Así, de la revisión del Acta de Infracción, se evidencia que, en virtud de los hechos constatados, los inspectores de trabajo pudieron determinar que la impugnante, incurrió en actos de atentan contra la libertad sindical vinculadas a prácticas antisindicales durante la huelga e imponiendo sanciones disciplinarias, a seiscientos cincuenta y ocho (658) trabajadores afiliados, configurándose en actos vulneratorios del derecho a la libertad sindical, los que constituyen en infracciones de naturaleza insubsanable, tipificadas en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, tal y como los inspectores comisionados lo han precisado en los numerales 4.15 y 4.16 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción.

6.10 Ahora bien, en el numeral 4.15 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción, se dejó constancia que la huelga indefinida inicio el 12 de mayo y finalizó el 17 del mismo mes, y la impugnante pegó comunicados en diferentes tiendas y centrales de la cadena WONG, Metro y centrales, así como difundió volantes, donde señala a los trabajadores que además de los descuentos de ley, se procederían a aplicar sanciones disciplinarias a quienes estaban ejerciendo su derecho a la huelga. Tal como se consignó en el Acta de Infracción:

CARTEL N°1

"¿QUÉ SIGNIFICA QUE LA HUELGO ES ILEGAL?"

Descuento del sueldo, pago de variable, riesgo caja, riesgo cargo y movilidad.

Descuento proporcional al momento del calculo de los beneficios sociales como gratificaciones de julio, CTS, etc.

Aplicación de las sanciones disciplinarias que correspondan."

CARTEL N°2

"Lima, mayo 2018

Sirva la presente para informarle, que la huelga que usted viene acatando desde el 12 de mayo, es ilegal.

Debido a ello, se le viene aplicando las siguientes consecuencias:

1.-Descuento de sueldo, por cada día no asistido.

2.-Descuento de pago de variable, riesgo de caja, riesgo de cargo y movilidad.

3.-Descuentos proporcionales al momento del cálculo de los beneficios sociales como gratificaciones de julio, CTS, etc-

4.- Aplicación de las sanciones disciplinarias que corresponden.

Le recordamos que la huelga es ilegal y mientras dure dicha medida, no corresponde restablecer la negociación colectiva. Razón por la cual le recordamos que debe presentarse a laborar al día siguiente de recibida la presente.

Atentamente,

Cencosud Retail Perú S.A."

CARTEL N°3

"¿QUÉ SIGNIFICA QUE LA HUELGA ES ILEGAL?"

La huelga de ilegal que viene acatando un grupo de dirigentes y afiliados desde el sábado 12 de mayo, trae consecuencias para los trabajadores que la acaten, ello podemos resumirlo en los siguientes puntos legales:

Descuento del sueldo, pago de variable, riesgo caja, riesgo cargo y movilidad.

Descuento proporcional al momento del cálculo de los beneficios sociales como gratificaciones de julio, CTS, etc.

Aplicación de las sanciones disciplinarias que correspondan.

Recordamos que la situación de ilegalidad no cambiará en el transcurso de los días, a pesar de las aplicaciones que puedan presentar la Junta directiva. La es seguirá siendo ilegal.

Queremos mantenerlos informados, tal como lo hicimos en febrero pasado, de manera transparente, llamamos a nuestros colaboradores, a evaluar adecuadamente lo antes mencionado y asistan a laborar, a fin de evitar que aumenten las consecuencias negativas como consecuencia de lo expuesto.”

6.11 Estas manifestaciones por parte de la impugnante constituyen prácticas antisindicales, que buscaron obstaculizar el ejercicio de su derecho fundamental a la huelga, y al mismo tiempo, presionar e intimidar a los trabajadores, bajo la amenaza de descuentos y sanciones disciplinarias.

6.12 Por otra parte, en el numeral 4.16 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción, el inspector comisionado dejó constancia que, los trabajadores huelguistas del Sindicato Único de Trabajadores del Grupo Cencosud Perú – SUTRAGRUCPE, no asistieron a laborar del 12 al 17 de mayo de 2018, y mediante Resolución Directoral General N°0094-2018-MTPE/2/14 de fecha 9 de mayo de 2018, se declaró improcedente dicha huelga, interponiéndose recurso de reconsideración contra dicha resolución, y mediante la Resolución Directoral General N°0097-2018-MTPE/2/14 notificada el 17 de mayo de 2018, dicha huelga fue declarada ilegal.

6.13 Sin embargo, la impugnante impuso sendas sanciones disciplinarias de suspensión sin goce de haber a 375 trabajadores afiliados al sindicato, que participaron en la huelga, lo que se verifica con las cartas de fechas 29 y 30 de mayo, y 01, 06, 09, 15 y 21 de junio de 2018. En dichas cartas la impugnante manifestó lo siguiente:

CARTA NOTARIAL CARTA DE SUSPENSIÓN

*“(…) la empresa ha decidido sancionarlos con una suspensión de ... sin goce de remuneraciones... **toda vez que usted acató la huelga durante los días 12, 13, 14, 15 y 16 de mayo del presente año, a pesar de que la misma fue declarada IMPROCEDENTE mediante la Resolución Directoral General N° 0094-2018-MTPE/2/14, de fecha 9 de mayo del 2018, confirmando su ILEGALIDAD mediante Resolución Directoral General N° 0103-2018-MTPE/2/14 (...)***

*(...) **habiéndose verificado la comisión de una falta laboral por la causal de inasistencia injustificada a su centro de trabajo y con ello el evidente incumplimiento de sus obligaciones y funciones como trabajador (...)**”.*
(énfasis añadido)

6.14 Conforme a los actuados, se advierte que la impugnante, haciendo uso del poder de dirección, acusó a los trabajadores de haber cometido falta laboral por acatar la huelga, imponiéndoles una sanción disciplinaria de suspensión de 1 hasta 7 días sin goce de haberes. El personal inspectivo calificó a estos actos como infracciones subsumibles en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, por afectar el ejercicio de la libertad sindical.

6.15 A criterio de este Tribunal, corresponde aclarar que si bien la afectación del derecho a la huelga podría ser considerado como un supuesto de lesión de la libertad sindical (en la medida en que este derecho es la base jurídica y generatriz de todos los derechos colectivos laborales y su referencia en el tipo del numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT comprende supuestos en los que el concepto de “libertad sindical” alude a su dimensión compleja), el mismo cuerpo normativo ha regulado, de manera expresa, un tipo sancionador aplicable para cuando se adviertan lesiones al derecho de huelga. En efecto, ciertas afectaciones que se podrían producir en contra del ejercicio de este derecho deben subsumirse a través del numeral 25.9 del artículo 25 de dicho cuerpo normativo, conforme se advierte claramente de lo dispuesto por el reglamentador en la premisa inicial de este tipo:

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

(...)
25.9 La realización de actos que impidan el libre ejercicio del derecho de huelga, como la sustitución de trabajadores en huelga, bajo contratación directa a través de contratos indeterminados o sujetos a modalidad, o bajo contratación indirecta, a través de intermediación laboral o contratación y subcontratación de obras o servicios, y el retiro

de bienes de la empresa sin autorización de la Autoridad Administrativa de Trabajo” (énfasis añadido).

6.16 En este caso, se aprecia que la misma tipificación de diversos incumplimientos sociolaborales como infracciones sancionables por la inspección del trabajo, consta o comprende un tenor “ejemplificativo” a fin de que el intérprete de la misma (inspector, autoridad sancionadora y, eventualmente, el Poder Judicial, en el marco de un proceso contencioso¹²), a partir de los supuestos y parámetros expresamente recogidos, pueda concluir que otros supuestos análogos califican como infracciones. Este tipo de técnica de tipificación¹³ ha sido acogida por el RLGIT en algunos casos, como por ejemplo en aquellas infracciones previstas en el numeral 25.9.

6.17 De esta forma, cualquier tipo de afectación del derecho a la huelga es subsumible como una infracción muy grave bajo el numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT, siendo este tipo propio y específico frente a todos aquellos incumplimientos que se pudieran producir en contra de este derecho. Por ende, a criterio de este Tribunal, en este caso las conductas descritas como prácticas antisindicales, debido a la imposición de sanciones disciplinarias a los huelguistas y por colocar comunicados y/o carteles advirtiendo la imposición de estas medidas por continuar con la huelga, estarían subsumidas en el tipo infractor contenido en el numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT.

6.18 De acuerdo con ello, es responsabilidad de la autoridad administrativa efectuar un correcto análisis y sustentar adecuadamente, como la inspeccionada ha incurrido en la infracción en materia de relaciones laborales, demostrando de manera fehaciente e indubitable la conducta imputada al investigado; por lo cual, al no evidenciarse dicho análisis, se ha lesionado el principio de tipicidad y debida motivación de las resoluciones administrativas.

6.19 En consecuencia, este Tribunal observa que la conducta de la administración con relación a la constatación de los hechos se ha realizado actuando contrario a la ley y de manera incorrecta. En tal sentido, se aprecia que el Acta de Infracción, el Informe Final, la Resolución de Sub Intendencia y Resolución de Intendencia, no han sustentado de forma correcta su conclusión, referente a la determinación de la responsabilidad del administrado y determinación de las conductas infractoras advertidas, con su respectiva sanción.

6.20 Del mismo modo, se advierte que de la revisión de la infracción al numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, el inspector comisionado emitió una medida de requerimiento de fecha 19 de noviembre de 2018, medida que se encuentra relacionada con los tipos infractores impuestos, que ordenaba cumplir en el plazo máximo de tres (03) días hábiles, lo siguiente:

“1. El sujeto inspeccionado deberá acreditar el reintegro de las remuneraciones a los 375 trabajadores afiliados al **Sindicato Único de Trabajadores del Grupo CENCOSUD PERÚ-SUTRAGRUCPE** señalados en el anexo 2, que forma parte del presente requerimiento, conforme a los días de suspensión impuesto a cada uno de ellos y descrito en el Anexo referido, lo que se acreditará con la liquidación de las remuneraciones descontadas y las transferencias bancarias a la cuenta de haberes de cada uno de los trabajadores afectados”.

6.21 En este punto, cabe invocar, lo dispuesto en el precedente administrativo de observancia obligatoria, contenida en la Resolución de Sala Plena N° 009-2023-SUNAFIL/TFL, publicado el 11 de junio de 2022 en el diario oficial El Peruano, referida a los elementos de la medida de requerimiento se dispuso:

“6.26 La medida inspectiva de requerimiento, al ser una “orden dispuesta por la inspección de trabajo para el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo”¹⁴, debe contener un mandato claro y su entendimiento debe regirse por la razonabilidad, el deber de colaboración y la buena fe procedimental. En ese sentido, la medida de requerimiento debe cumplir con expresar el ámbito subjetivo y objetivo, siendo estos extremos suficientes para producir el resultado esperado por la medida: la rectificación de una situación antijurídica.

a) *Ámbito subjetivo:* En primer lugar, debe individualizar a los trabajadores afectados por el incumplimiento reprochado al sujeto inspeccionado;

b) *Ámbito objetivo:* En segundo lugar, a) debe identificar la afectación resultante de un comportamiento imputable al empleador —como ocurre en el caso de autos, al describirse el número de horas en sobretiempo laboradas, así como su incumplimiento en el pago— y, b) establecer cómo es que debe cumplirse dicha medida, es decir, qué acciones debe ejecutar el inspeccionado a fin de revertir la conducta reprochada. En ese sentido, el ámbito objetivo de la medida de requerimiento



no se agota con la mención de la normativa legal vigente afectada o inobservada por el sujeto inspeccionado, sino que incluye el mandato de su cumplimiento, en la forma y modo esperados. (...).

6.22 De igual forma, resulta adecuado considerar el precedente administrativo de observancia obligatoria contenido en la Resolución de Sala Plena N° 002-2022-SUNAFIL/TFL, publicada el 06 de mayo de 2022, que indica los siguientes aspectos:

“**6.8** Así, los expedientes sancionadores que se tramitan en el Sistema de Inspección del Trabajo no son, sin embargo, unos que permitan distinguir imputaciones que solamente contengan casos “muy graves”, “graves” o bien “leves”, siendo habitual que en los casos sometidos a este Tribunal se encuentren imputaciones que contemplen infracciones calificadas normativamente como “muy graves” y alguna o algunas más de distinto grado. Ante este tipo de plataformas impugnatorias, el Tribunal de Fiscalización Laboral se encuentra obligado a distinguir lo que es materia de su estricta competencia de aquello que no lo es, conforme con la normativa glosada.

6.9 En ciertos casos —como el que es objeto de la presente resolución— el recurso de revisión propone el análisis de infracciones a la labor inspectiva consistentes en el incumplimiento de la medida de requerimiento contenidas en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT¹⁰, pero las materias objeto de la medida de requerimiento son calificadas por la normativa como faltas “graves” o “leves”, lo que deposita a tales causas fuera de la competencia material de este Tribunal.

6.10 De esta forma, la evaluación de los recursos de revisión interpuestos contra sanciones administrativas por inexecución de medidas de requerimiento deberá circunscribirse a un análisis estrictamente referido a la **proporcionalidad, razonabilidad y legalidad de tales medidas**, sin invadir una competencia administrativa vedada, como son las infracciones calificadas como graves y leves, que en expedientes como el presente, han adquirido firmeza con la expedición (y notificación) de la resolución de segunda instancia” (énfasis añadido).

6.23 Siendo esto así, se observa que, lo que se ordenó en la medida inspectiva de requerimiento es que se corrija las conductas advertidas de la impugnante, identificando correctamente la cantidad de trabajadores afectados y el modo y forma en que debe ser cumplido; sin embargo, no se observa cumplido el examen de proporcionalidad y razonabilidad de tal medida en relación al plazo otorgado, puesto que al ser trescientos setenta y cinco (375) los trabajadores afectados, resulta desproporcional el exigir el cumplimiento de dicho pago en solo tres días hábiles, aspecto que tampoco ha sido analizado por las instancias de mérito. Por lo tanto, a fin de verificar correctamente la emisión de la medida inspectiva de requerimiento, la Sub Intendencia de Resolución deberá considerar lo expuesto en las resoluciones los requisitos establecidos en la Resolución de Sala Plena N° 002-2022-SUNAFIL/TFL y en la Resolución de Sala Plena N° 009-2023-SUNAFIL/TFL.

6.24 Resulta imperativo enfatizar que las instancias del sistema responsables de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador deben garantizar el respeto por los principios del procedimiento administrativo -entre los cuales se encuentran los principios, de Debido Procedimiento y Verdad Material¹⁵, y -de esta forma- 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. Del mismo modo, la conducta de la Administración debe ser objetiva y clara en cuanto a la determinación de los hechos.

6.25 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 Dworin, 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 139º, 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 calificadas.- 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).*

6.26 En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento y principio de tipicidad, la cual se configura ya que la Autoridad Inspectiva, la Autoridad Instructora, la Sub Intendencia e Intendencia, si bien dan la apariencia de motivación al existir citas normativas y mencionar la solicitud del administrado, no han expuesto correctamente las razones para justificar el tipo legal ocurrido en el caso en concreto al determinar la configuración de las infracciones muy graves tipificadas en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT, careciendo su decisión de una adecuada motivación en relación a la subsunción de la conducta en el tipo legal correcto. Asimismo, no ha evaluado adecuadamente la sanción impuesta en relación a la infracción muy grave tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, puesto que, no se ha realizado el examen de razonabilidad y proporcionalidad del plazo impuesto en la medida de requerimiento.

6.27 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).

6.28 Por tanto, resulta imposible convalidar las actuaciones tanto de la Intendencia de Lima Metropolitana, como de la Sub Intendencia de Resolución y del propio Inspector, las cuales debieron evaluar de manera adecuada los hechos que motivaron el presente procedimiento sancionador y advertir los errores incurridos en el acta de infracción. Debe recordarse que recae en la Administración el deber de acreditar fehacientemente cada conducta antijurídica en el imputado, luego de un procedimiento llevado a cabo con las garantías constitucionalmente reconocidas y reseñadas líneas arriba.

6.29 Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Sub Intendencia N° 888-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1 y confirmada por la Resolución de Intendencia N° 774-2022-SUNAFIL/ILM 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.

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

6.30 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”.

6.31 En este expediente se han identificado vicios al debido procedimiento de la impugnante, al momento de motivar sobre las presuntas infracciones cometidas por la impugnante, que acarreo la imposición de una multa por las infracciones al numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT y el numeral 46.7 del artículo 46 del mismo cuerpo normativo.

6.32 En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia N° 888-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 20 de setiembre de 2019, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo y el principio de tipicidad, de conformidad con el numeral 1 del artículo 12 y el numeral 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.

6.33 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 respectiva, a efectos que dicha instancia emita una nueva decisión considerando los argumentos contenidos en la presente Resolución, conforme a lo prescrito en el numeral 1 del artículo 12 del TUO de la LPAG.

6.34 En consecuencia, se remite la presente Resolución al Intendente respectivo y 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.

6.35 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 los supuestos de tipificación del numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT, vinculados con aquellos actos que afectarían el derecho de huelga, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos 6.15, 6.16 y 6.17 de la presente resolución, sean declarados 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 **CENCOSUD RETAIL PERU S.A.** y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 888-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 20 de setiembre de 2019, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 3437-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio, esto es, a la emisión de la Resolución de Sub



Intendencia N° 888-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 20 de setiembre de 2019, a fin de que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento, considerando los alcances señalados en la presente resolución.

TERCERO.- ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios establecidos en los fundamentos **6.15, 6.16 y 6.17** 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 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.

QUINTO.- Notificar la presente resolución a **CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A.**, y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

SEXTO.- Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana, y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin de que, de considerarlo conveniente, procedan conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.34 de la presente resolución.

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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Vocal Titular

Vocal ponente: MANUEL DE LAMA

¹ Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: Relaciones colectivas (Sub materia: Libertad sindical, cuota sindical, entre otras).

² Notificada a la impugnante el 13 de mayo de 2022, véase folio 127 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 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".

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

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

¹² Al respecto, cabe indicar que por ejemplo la Corte Suprema, mediante la Casación N° 3480-2014-Lima, refiriéndose a la infracción prevista en el numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT, ha interpretado, creemos acertadamente, lo siguiente: "Décimo Primero: Que, la infracción relacionada con la realización de actos que impidan el libre ejercicio del derecho de huelga, comprende también el caso en que el empleador efectuó movilizaciones internas de su propio personal para ejecutar las labores de los trabajadores en huelga, **y en general, cualquier otro comportamiento del mismo que esté destinado a restarle efectividad a cualquier medida de acción iniciado por los trabajadores en huelga**" (énfasis nuestro).

¹³ A este tipo de regulación de infracciones administrativas, la doctrina las ha denominado como "cláusulas de interpretación analógica", y han sido consideradas como válidas por el Tribunal Constitucional (Cfr. sentencia recaída en el Expediente N.º 010-2002-AI/TC). Para una revisión más detallada del tema puede leerse: Espinoza, Frank. La infracción administrativa laboral. Tesis de Maestría de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Lima, PUCP (Escuela de Posgrado), Lima, 2013, pp. 61 y ss.

¹⁴ RLGIT, Numeral 20.3 del artículo 20.

¹⁵ **Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

(...)"

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

(...)"

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."