



Luis Mendoza Legoas
Vocal titular - Primera Sala

Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0181-2025-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 224-2022-SUNAFIL/IRE-LIM

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE LIMA

IMPUGNANTE : REDONDOS S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 54-2023-SUNAFIL/IRE-LIM

MATERIA : RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **REDONDOS S.A.**, en consecuencia, **NULA EN PARTE** la Resolución de Subintendencia N° 045-2023-SUNAFIL/IRE-LIM/SISA, de fecha 31 de enero de 2023, y la de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 224-2022-SUNAFIL/IRE-LIM.

Lima, 03 de marzo de 2025

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **REDONDOS S.A.** (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 54-2023-SUNAFIL/IRE-LIM, de fecha 15 de marzo 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° 75-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, 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° 119-2022-SUNAFIL/IRE-LIM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, entre otra, de una (1) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, por la realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador (la no conformación de la comisión negociadora para la negociación colectiva del pliego periodo 2021-2022).

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 227-2022-SUNAFIL/IRE-LIM/SIAI-IC, de fecha 13 de mayo de 2022, notificado el 16 de mayo de 2022, se inició la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Hostigamiento y actos de hostilidad (Sub materia: Otros hostigamientos); Relaciones colectivas (Sub materia: Libertad sindical – Licencia sindical, cuota sindical, entre otros).



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° 481-2022-SUNAFIL/IRE-LIM/SIAI-IF, de fecha 19 de setiembre de 2022 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Subintendencia de Sanción de la Intendencia Regional Lima, la cual mediante Resolución de Subintendencia N° 045-2023-SUNAFIL/IRE-LIM/SISA, de fecha 31 de enero de 2023, notificada el 2 de febrero de 2023, multó a la impugnante por la suma de S/ 28,980.00, por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por la realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador (la no conformación de la comisión negociadora para la negociación colectiva del pliego periodo 2021-2022), tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una sanción ascendente a S/ 18,147.00.
- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el descuento y la entrega de cuotas sindicales, tipificada en el numeral 24.10 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una sanción ascendente a S/ 10,833.00.

1.4 Con fecha 20 de febrero de 2023, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 045-2023-SUNAFIL/IRE-LIM/SISA, argumentando lo siguiente:

- i. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo no tenía competencia para emitir pronunciamiento sobre la inscripción sindical, pues a pesar de que en la solicitud ingresada por el SITRAREDSA se haya consignado como domicilio legal uno dentro del radio de Lima Metropolitana, lo cierto es que el centro de trabajo, el domicilio de las comunicaciones del sindicato (Av. San Martín N° 543, distrito de Huaura, provincia de Huaura) y la residencia de todos los trabajadores firmantes es en la provincia de Huaura. La validez de la inscripción de la organización sindical se sigue cuestionando a nivel judicial.
- ii. Durante las actuaciones de investigación, le informamos a la Inspectora de Trabajo que se venía cuestionando la inscripción del registro sindical.
- iii. Se vulneró el derecho de la empresa a un debido procedimiento, el principio de probidad, pues se sanciona por hechos que nos han sido constatados al momento de las actuaciones inspectivas.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 54-2023-SUNAFIL/IRE-LIM, de fecha 15 de marzo de 2023², la Intendencia Regional de Lima declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la resolución de Sub Intendencia, por considerar los siguientes puntos:

² Notificada a la impugnante el 17 de marzo de 2023.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0181-2025-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- i. No es punto controvertido la validez del reconocimiento de la organización sindical; pues, no es de nuestra competencia cuestionar un tema resuelto, netamente de conocimiento y competencia del Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo.
- ii. Si bien el inspeccionado decidió hacer prevalecer su derecho defensa ante las instancias jurisdiccionales buscando la nulidad de los actos administrativos emitidos en el Expediente N° 104887-2021, y entre tanto no exista pronunciamiento que diga lo contrario, ello no enerva la existencia de la inscripción del SITRAREDSA reflejada en la Constancia de Inscripción de fecha 17 de noviembre de 2021.
- iii. Los cuestionamientos formulados por el inspeccionado para no cumplir con acreditar lo solicitado por el inspector comisionado (impugnación y demás acciones ante el Ministerio de Trabajo y P.E), no habilita la suspensión o paralización de las acciones y/o diligencias que realice el Sindicato a favor de los derechos de sus agremiados (como es el de solicitar el descuento de cuota sindical, conformación de la comisión negociadora), así como de la obligación del empleador de garantizar los derechos de la Organización sindical.
- iv. Los cuestionamientos a la resolución apelada son insubsistentes e incongruentes con lo expuesto en ella, concluyéndose que la misma se encuentra arreglada a derecho, esto es se encuentra debidamente motivada en cada uno de sus extremos.

1.6 Con escrito de fecha 11 de abril de 2023, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Lima el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 54-2023-SUNAFIL/IRE-LIM.

1.7 La Intendencia Regional de Lima admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum-000316-2023-SUNAFIL/IRE-LIM, recepcionado el 20 de abril de 2023.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

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

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

Artículo 1. Creación y finalidad

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



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 otorgarle esta facultad al administrado mediante 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, modificada 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

⁴Ley 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.”

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.”

⁶Decreto 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.”

⁷Decreto 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.”



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 0181-2025-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

- 3.3** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias⁸.
- 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 REDONDOS S.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que **REDONDOS S.A.** presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 54-2023-SUNAFIL/IRE-LIM, que confirmó la sanción impuesta por la comisión, entre otra, de una (1) infracción MUY GRAVE, 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 siguiente hábil de la notificación de la citada resolución; el 20 de marzo 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 **REDONDOS S.A.**

⁸ Artículo 14 del Reglamento del Tribunal.



V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con escrito de fecha 11 de abril de 2023, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 54-2023-SUNAFIL/IRE-LIM, señalando los siguientes alegatos:

- Al momento de la emisión del acta de hechos insubsanables e, inclusive, del acta de infracción no existía un pronunciamiento decisivo de la autoridad administrativa de trabajo sobre la validez del registro sindical.
- Si bien la inscripción del SITRAREDSA se ha validado en sede administrativa, con fecha 13 de julio de 2022 la empresa presentó una demanda contenciosa administrativa, solicitando se declare la NULIDAD de todos los actos administrativos emitidos en el expediente N° 104887-2021, en este proceso aún no se emite pronunciamiento. En virtud de ello, la validez de la inscripción de la organización sindical se sigue cuestionando a nivel judicial.
- Se ha inaplicado el artículo 139 de la Constitución Política del Perú, por lo que se debe suspender el presente procedimiento sancionador hasta que el poder judicial emita pronunciamiento sobre la validez de la inscripción del SITRAREDSA. Asimismo, la Administración no puede intervenir en una materia que se encuentra a cargo de la autoridad judicial.
- Se vulneró el principio de legalidad porque no se motivó el carácter de insubsanable de las supuestas conductas infractoras. El inspector no precisó cuáles son los efectos dañosos de la presunta conducta infractora cometida por la Empresa, ni mucho menos motivó la imposibilidad de revertir los daños.
- La resolución impugnada evidencia la inaplicación del principio de culpabilidad, pues no es posible sancionar a la Empresa con las infracciones tipificadas en los numerales 25.10 y 24.10 del RLGIT sin antes tener la certeza de que el SITRAREDSA ha sido válidamente inscrito.
- Se vulneró el principio de probidad al sancionar a la empresa por hechos que nos han sido constatados al momento de las actuaciones inspectivas, pues no puede presumirse la ilegalidad de una conducta cuando, reiteramos, para la fecha de las actuaciones inspectivas existía un proceso en el que se discutía la validez de la inscripción del registro del sindicato.
- Debe aplicarse la Resolución de Sala Plena No. 007-2022-SUNAFIL/TFL, toda vez que, el registro sindical y la solicitud de SPL, la presentación de la solicitud es frente a la Autoridad Administrativa de Trabajo que debe emitir un acto administrativo para poder declarar la validez o no de dicha solicitud, no correspondiendo pronunciarse sobre el mismo, menos presumir la ilegalidad de una conducta.
- Aplicación indebida del numeral 10 del artículo 25 del RLGIT, pues la empresa no incurrió en actos que hubieran afectado el derecho a la libertad sindical de SUTRAREDSA. Se ha omitido señalar en cuál de los supuestos que establece el artículo habría incurrido la empresa, sino que tampoco se ha demostrado la afectación real al sindicato, pues la empresa no se encontraba obligada a conformar la comisión negociadora.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 0181-2025-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 6.1** Revisado el recurso de revisión interpuesto, es oportuno señalar que esta Sala solo es competente para evaluar las infracciones sancionadas como MUY GRAVES; por lo que, estando a los actuados, se evidencia que la resolución impugnada contiene una (1) infracción GRAVE, así como una (1) infracción MUY GRAVE, siendo materia de análisis sólo esta última. Por lo tanto, los argumentos tendientes a cuestionar la imposición de la sanción grave son argumentos respecto de los cuales esta Sala no tiene competencia para pronunciarse, toda vez que respecto a la misma ya se ha agotado la vía administrativa.
- 6.2** Asimismo, previamente al análisis de los alegatos materia de recurso, debe tenerse en cuenta que, mediante Resolución de Sala Plena N° 003-2022-SUNAFIL/TFL, vigente desde el 18 de agosto de 2022, este Tribunal estableció el precedente de observancia obligatoria, señalando que:

“6.17. Sobre la base de lo previsto en el literal a) del artículo 16 y el inciso 18.1 del artículo 18 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral (Decreto Supremo N° 004-2017-TR), tras el control de admisibilidad del recurso de revisión interpuesto, a cargo de la autoridad emisora de la decisión impugnada, este órgano de revisión tiene el deber de efectuar el control de procedencia del recurso. Así, se declarará la improcedencia del recurso de revisión en los siguientes supuestos:

- i) Cuando el acto impugnado no corresponda a resoluciones de segunda instancia que se pronuncian sobre la imposición de sanciones;
- ii) Cuando la infracción materia de sanción que se impugna, no esté tipificada como muy grave en el RLGIT; o
- iii) Cuando el recurso de revisión no se sustente en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria emitidos por este Tribunal.

6.18. Lo anterior exige al administrado una mayor rigurosidad en la formulación de sus escritos de revisión, en la medida que, al tratarse de un recurso extraordinario, para que los fundamentos contenidos en este puedan ser conocidos y evaluados por el Tribunal, no basta que la resolución recurrida contenga la imposición de sanciones por infracciones muy graves, sino que su impugnación debe ceñirse estrictamente a los presupuestos básicos establecidos en el artículo 14 del Reglamento del Tribunal, esto es: 1) Debe cuestionar al menos una infracción tipificada y calificada como muy grave, en el RLGIT, o en caso de omisión, el razonamiento empleado es suficiente para deducir ello, y; 2) Este cuestionamiento debe sustentarse necesariamente, en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas que rigen el derecho laboral, y/o en el apartamiento inmotivado de algún precedente de observancia obligatoria emitido por



este Tribunal, que haya incidido directa o indirectamente, en la determinación de las infracciones.

6.19. Y es que, en ciertos casos, se aprecia la existencia de recursos de revisión donde, impugnándose una resolución que confirma la imposición de una sanción económica por la comisión de alguna infracción tipificada como muy grave en el RLGIT; no se cuestiona expresamente dicha infracción de forma directa o siquiera indirecta (cuando no se plantea algún razonamiento que pueda permitir deducir ello). Tal situación implica que tales recursos promueven asuntos fuera de la competencia material de este Tribunal, debiendo este órgano colegiado declarar la improcedencia, conforme a la normativa que rige su actuación.”

6.3 En ese entendido del recurso de revisión se evidencia que algunos alegatos son generales, no vinculados a los criterios antes señalados, esto es, algunos de los fundamentos del recurso no se sustentan en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria emitidos por este Tribunal, así como tampoco se encuentran vinculados a las infracciones muy graves materia de sanción. Por lo tanto, corresponde a esta instancia analizar solo los fundamentos vinculados a los aspectos señalados en el precedente antes invocado y/o los referentes a la invocación de la afectación del debido procedimiento⁹, no correspondiendo pronunciarse sobre los alegatos que no se encuentren en dichos presupuestos y/o referidos a la infracción muy grave.

Sobre el derecho al debido procedimiento administrativo

6.4 Es oportuno recalcar que el análisis del debido procedimiento se enfoca en la infracción tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, por la realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador (la no conformación de la comisión negociadora para la negociación colectiva del pliego periodo 2021-2022). Así, considerando los argumentos de la impugnante, este Tribunal debe realizar un análisis respecto a la aplicación del principio del debido procedimiento en el presente caso y su relación con la validez de los actos administrativos emitidos en el marco del expediente en alusión.

6.5 Sobre el particular, 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***

⁹ Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL, publicado el 9 de mayo de 2023.

“(…) 29. Por ello, es importante señalar que toda afectación o invocación al debido procedimiento por parte de los recurrentes –y en general a alguno de los principios identificados en el Título Preliminar del TUO de la LPAG– debe de encontrarse vinculada con una infracción de naturaleza muy grave, como parte del presupuesto de la competencia material de este Tribunal, además, de encontrarse debidamente fundamentada y delimitada por el solicitante de un recurso extraordinario (conforme se detalló en los fundamentos 6.17 a 6.19 de la Resolución de Sala Plena N° 003-2022-SUNAFIL/TFL).

30. Por el contrario, aquellos recursos de revisión que contengan la invocación a situaciones que pueda evidenciar la vulneración al debido procedimiento, así como a otro principio reconocido por el TUO de la LPAG pero que verse sobre infracciones que no son de competencia de este Tribunal o que no se encuentren debidamente fundamentada y delimitada en el recurso extraordinario, deberán ser declarados como improcedentes.”



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0181-2025-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo” (énfasis añadido).

6.6 A su vez, el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG señala que:

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

2. Debido procedimiento. - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

6.7 Concordante a ello, la LGIT desarrolla en su artículo 44 los principios generales del procedimiento sancionador, entre ellos: “(...) a) Observación del debido proceso, por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho (...)”.

6.8 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).*



- 6.9 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.º 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 8º 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.º 2050-2002-AA/TC– que "si bien el artículo 8º 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 agregado)

- 6.10 Conforme a ello, dada la claridad expositiva del Tribunal Constitucional, así como de la norma contenida en el TUO de la LPAG y la LGIT, respecto de los alcances del derecho al debido procedimiento, debe analizarse el caso concreto en relación con la vulneración alegada.

Sobre la presunta vulneración a la motivación de las resoluciones

- 6.11 Con relación al derecho o garantía de la motivación de las decisiones que afecten los intereses de la impugnante, es importante recalcar que el principio de debido procedimiento se encuentra relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo. Lo anterior se desprende de la necesidad de que sea una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, a su vez, a obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa motivada y fundada en derecho.
- 6.12 En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
- 6.13 Partiendo de ello, resulta relevante traer a colación el requisito de la motivación de las resoluciones señalado en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6 del citado instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0181-2025-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.14 Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo, incluso, criterios jurisprudenciales al respecto. A este entender, el propio Tribunal Constitucional recopiló en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA 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. Señaló el Tribunal Constitucional, 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)

6.15 Conforme a ello, 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.

Sobre los presuntos vicios de motivación en el procedimiento administrativo sancionador

6.16 Es importante señalar que la libertad sindical es un derecho constitucional consagrado en el artículo 28 de la Constitución Política del Perú¹⁰, y definido por el Tribunal Constitucional como la “capacidad autodeterminativa para participar en la constitución y desarrollo de la actividad sindical”¹¹. Por su parte, Alfredo Villavicencio la define como “el derecho de los trabajadores a constituir y afiliarse a organizaciones sindicales, y en el derecho de aquellos y estas a desarrollar actividades sindicales en defensa de sus intereses comunes”¹².

6.17 Dicho autor, ha definido que la libertad sindical atañe un elemento organizativo, material o estático, el cual implica la facultad de organizarse colectivamente, de constituir sujetos colectivos como presupuesto de efectividad de la actuación sindical, y un elemento causal o dinámico o de actividad, que comprende la actuación del sujeto colectivo dirigido a promover y tutelar los intereses económicos y sociales de los trabajadores¹³.

6.18 El Tribunal Constitucional indicó los aspectos que comprende la libertad sindical, tales como:

- El derecho a fundar organizaciones sindicales.
- El derecho de libre afiliación, desafiliación y reafiliación en las organizaciones sindicales existentes.
- El derecho a la actividad sindical.
- El derecho de las organizaciones sindicales a ejercer libremente las funciones que la Constitución y las leyes le asignen, en defensa de los intereses de sus afiliados. Ello comprende la reglamentación interna, la representación institucional, la autonomía en la gestión, etc.
- El derecho a que el Estado no interfiera –salvo el caso de violación de la Constitución o la ley- en las actividades de las organizaciones sindicales¹⁴.

6.19 Precizando que la libertad sindical, además abarca:

“todos aquellos derechos de actividad o medios de acción que resulten necesarios, dentro del respeto a la Constitución y la ley, para que la organización sindical cumpla los objetivos que a su propia naturaleza corresponde, esto es, el

¹⁰ “Artículo 28.- Derecho colectivo del trabajo. Derecho de sindicación, negociación colectiva y derecho de huelga. El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático: 1. Garantiza la libertad sindical (...)”.

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

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

¹³ Ob. Cit. Págs. 87 – 89

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



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 0181-2025-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 sindical¹⁵.

6.20 Ahora bien, en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR (en adelante, **TUO de la LRCT**), se establece, entre otras disposiciones, lo siguiente:

“Artículo 16.- La constitución de un sindicato se hará en asamblea y en ella se aprobará el estatuto eligiéndose a la junta directiva, todo lo cual se hará constar en acta, refrendada por Notario Público o, a falta de éste, por el Juez de Paz de la localidad con indicación del lugar, fecha y nómina de asistentes.

Artículo 17.- El sindicato debe inscribirse en el registro correspondiente a cargo de la Autoridad de Trabajo. El registro es un acto formal, no constitutivo, y no puede ser denegado salvo cuando no se cumpla con los requisitos establecidos por la presente norma.

Artículo 18.- El registro de un sindicato le confiere personería gremial para los efectos previstos por la ley, así como para ser considerado en la conformación de organismos de carácter nacional e internacional.

Artículo 19.- Los sindicatos, cumplido el trámite de registro, podrán por este solo mérito inscribirse en el registro de asociaciones para efectos civiles.

Artículo 20.- La cancelación del registro por la Autoridad de Trabajo se efectuará sólo después de la disolución del sindicato, la misma que se producirá por las causales siguientes: a) Por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros. b) Por cumplirse cualquiera de los eventos previstos en el estatuto para ese efecto. c) Por pérdida de los requisitos constitutivos. En los casos contemplados en los literales a) y b), la disolución se produce de pleno derecho y no requiere de declaración judicial previa. En el caso del literal c) la persona que acredite legítimo interés económico o moral solicitará al Juez de Trabajo competente la disolución del sindicato, el que previa verificación, resolverá la solicitud mediante el proceso sumarísimo en concordancia al literal e), numeral 3 del artículo 4 de la Ley N° 26636 - Ley Procesal del Trabajo. Por el solo mérito de la sentencia consentida o ejecutoriada que disponga la disolución del sindicato, se efectuará la cancelación del registro.

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



(...)

Artículo 33.- La disolución de un sindicato se produce por fusión o absorción; por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros adoptados en asamblea general o fuera de ella, acreditado con las correspondientes firmas; por cumplirse cualesquiera de los eventos previstos en el estatuto para este efecto; o por resolución en última instancia de la Corte Suprema. En este último caso, las causales serán las señaladas para una asociación y el procedimiento será el establecido por el artículo 96 del Código Civil.

Igualmente, puede solicitar la disolución la parte que acredite tener legítimo interés económico o moral, en cuyo caso podrá requerir al Ministerio Público para que solicite ante el Poder Judicial la disolución del sindicato, siguiendo el trámite previsto en el artículo 96 del Código Civil, en lo que fuere aplicable. Por el sólo mérito de la sentencia consentida o ejecutoriada que disponga la disolución del sindicato, la Autoridad de Trabajo efectuará la cancelación del registro sindical. Tratándose de un sindicato de empresa, la disolución se producirá, además, por liquidación de la empresa a que pertenece. En este caso la disolución opera de pleno derecho.

(...)

Artículo 41.- Convención colectiva de trabajo es el acuerdo destinado a regular las remuneraciones, las condiciones de trabajo y productividad y demás, concernientes a las relaciones entre trabajadores y empleadores, celebrado, de una parte, por una o varias organizaciones sindicales de trabajadores o, en ausencia de éstas, por representantes de los trabajadores interesados, expresamente elegidos y autorizados y, de la otra, por un empleador, un grupo de empleadores, o varias organizaciones de empleadores. Sólo estarán obligadas a negociar colectivamente las empresas que hubieren cumplido por lo menos un (1) año de funcionamiento.”

6.21 En ese entendido, del acta de infracción se advierte que la comisionada determinó que: “la CONSTANCIA DE INSCRIPCIÓN DEL SINDICATO DE TRABAJADORES REDONDOS S.A. – SITRAREDSA sigue teniendo la validez al ser otorgada por la autoridad administrativa de trabajo, mientras no haya un pronunciamiento que diga lo contrario. En consecuencia, de conformidad a lo anterior señalado, la no conformación de la comisión negociadora para la negociación colectiva del pliego periodo 2021-2022 (debió iniciarse a los 10 días de presentación del pliego conforme lo establece el artículo 57° del Decreto Supremo Nº 010-2003-TR) así como el descuento de la cuota sindical desde diciembre de 2021 hasta marzo de 2022, ésta última fecha de la culminación de las actuaciones de la presente orden, constituyen actos vulneratorios del derecho a la libertad sindical. (...) Por ello, los trabajadores afectados serían nueve trabajadores activos afiliados al Sindicato de Trabajadores REDONDOS S.A. – SITRAREDSA.”

6.22 Por su parte, en el fundamento 45 de la resolución de sanción se señala que: “al haber tomado conocimiento el administrado de la constancia de inscripción del SINDICATO DE TRABAJADORES DE REDONDOS S.A.- SITRAREDSA, de su Estatuto gremial y de la Junta Directiva periodo 07 de noviembre de 2021 al 06 de noviembre de 2023 del SITRAREDSA, correspondía que se proceda a reconocerlo como tal y disponer el descuento de cuotas sindicales debidamente autorizadas, así como disponer la conformación de la comisión negociadora para la negociación colectiva del pliego periodo 2021-2022, mismo que debió iniciarse a los 10 días de presentación del pliego, pues, él no hacerlo, devendría en actos contra la libertad sindical.”



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0181-2025-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.23** Así, no se advierte un análisis motivado de la configuración de las infracciones señaladas, realizando un análisis en conjunto de dos conductas imputadas, que constituyen comportamientos independientes; sin embargo, tanto la comisionada como la instancia de sanción omiten realizar una correcta motivación de las conductas imputadas.
- 6.24** Por otro lado, si bien en el acta de infracción se realiza un recuento de los hechos, no se efectúa una correcta valoración de los documentos presentados, referente a las acciones que estaba realizando la impugnante respecto de la inscripción de la organización sindical. Ello se evidencia, considerando que la RESOLUCIÓN DIRECTORAL GENERAL 133-2022-MTPE/2/14 tiene fecha 10 de junio de 2022, fecha posterior a la emisión del acta de infracción, del 12 de abril de 2022 e inclusive posterior a la notificación de la Imputación de Cargos N° 227-2022-SUNAFIL/IRE-LIM/SIAI-IC, notificada el 16 de mayo de 2022. En ese entendido, no se advierte que la comisionada haya efectuado dicho análisis, determinando fehacientemente las razones de la relevancia o no de las acciones adoptadas por la impugnante.
- 6.25** En similar sentido, se advierte que las instancias previas no analizaron las acciones en sede administrativa que se encontraba realizando la impugnante, así como también que se venía tramitando el expediente judicial N° 11667-2022-0-1801-JR-LA-23, cuya materia era la nulidad de resolución o acto administrativo, conforme se advierte de la siguiente imagen:

Imagen N° 1

REPORTE DE EXPEDIENTE				
Expediente N°:	11667-2022-0-1801-JR-LA-23			
Órgano Jurisdiccional:	23° JUZGADO ESPECIALIZADO DE TRABAJO PERMANENTE	Distrito Judicial:	LIMA	
Juez:	HUAMANI MACETAS NARCISO FIDEL	Especialista Legal:	APOLAYA VASQUEZ JOHANA DENISSE	
Fecha de Inicio:	13/07/2022	Proceso:	ESPECIAL	
Observación:	NINGUNA	Especialidad:	LABORAL	
Materia(s):	NULIDAD DE RESOLUCIÓN O ACTO ADMINISTRATIVO		Estado:	SENTENCIADO/ RESUELTO
Etapas Procesales:	GENERAL			
Ubicación:	POOL ASIST. JUDICIAL	Fecha Conclusión:	-----	
Sumilla:	DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA			

PARTES PROCESALES				
Parte	Tipo de Persona	Apellido Paterno / Razón Social	Apellido Materno	Nombres
DEMANDANTE	JURIDICA	REDONDOS S A		
DEMANDADO	JURIDICA	MINIST.DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO		

- 6.26** Cabe señalar que en el referido proceso judicial se encontraba dilucidándose los siguientes aspectos:



Imagen N° 2

- ✓ Determinar si procede declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral General N°133-2022-MTPE/2/14 de fecha 10 de junio del 2022 que declaró improcedente el recurso de revisión contra la carta N°0044-2022-MTPE/1/20
- ✓ Si corresponde declarar la NULIDAD de la Carta N°0044-2022-MTPE/1/20 de fecha 02 de marzo del 2022 que rechaza el recurso de apelación de fecha 10 de febrero del 2022
- ✓ Si corresponde declarar la NULIDAD del Decreto s/n de fecha 10 de febrero de 2022 que determina que no corresponde el inicio de un procedimiento de nulidad de oficio en el marco de lo regulado por la Ley N°27444
- ✓ Si como consecuencia de lo anterior, corresponde ordenar a la demandada inicie el procedimiento de nulidad de oficio y se pronuncie acerca de los vicios de nulidad denunciados por la ahora demandante.

6.27 Como se advierte de los actuados, el referido proceso judicial se generó como consecuencia de las acciones adoptadas por la impugnante, respecto de los pronunciamientos emitidos por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, referente a la solicitud, de la hoy impugnante, de “dejar sin efecto la inscripción de la organización sindical”, la misma que fue registrada conforme se advierte de la constancia de inscripción recaída en el expediente N° 104887-2021-MTPE/1/20.2. Actuaciones que no se advierte que haya sido valoradas por las instancias previas.

6.28 Asimismo, la instancia de sanción debe considerar los siguientes aspectos

- De la verificación del sistema de consulta de expedientes judiciales, se advierte que en el referido expediente judicial se emitió la Resolución N° 7 del 15 de agosto de 2024, que resuelve: “Declarar FUNDADA la solicitud de CONCLUSIÓN del presente proceso, por sustracción de la materia”. Teniendo como fundamento de dicha resolución lo siguiente:

“Se aprecia que si el objeto de la demanda en el presente caso es que la demandada inicie el procedimiento de nulidad de oficio respecto a la inscripción del Sindicato de Trabajadores de Redondos”, en escrito, la cancelación del registro sindical de SITRAREDSA (Expediente N° 104887-2021), en consecuencia con la emisión de la sentencia expedida por el Tercer Juzgado Laboral de Lima, recaída en el Expediente 11958-2023, sentencia de fecha 29 de abril del 2024 que resuelve DECLARAR la disolución de la organización sindical, por consiguiente la pretensión final en el presente proceso, se ha sustraído del ámbito jurisdiccional; consecuentemente carece de objeto continuar con el presente proceso.”

Verificándose que mediante Resolución N° 8, del 19 de setiembre de 2024, se declaró consentida la Resolución N° 7 y se dispuso el archivo definitivo de dicho proceso.

- De la verificación del expediente judicial N° 11958-2023-0-1801-JR-LA-03, se advierte la siguiente información:



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0181-2025-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Imagen N° 3

REPORTE DE EXPEDIENTE				
Expediente N°:	11958-2023-0-1801-JR-LA-03			
Órgano Jurisdiccional:	3° JUZGADO ESPECIALIZADO DE TRABAJO PERMANENTE	Distrito Judicial:	LIMA	
Juez:	VILCHEZ TAPIA, MARIA ANGELA	Especialista Legal:	MAMANI CHURATA VUCETICH ELTON	
Fecha de Inicio:	23/06/2023	Proceso:	ORDINARIO	
Observación:	El usuario, si registró el arancel judicial-El usuario, no registró el depósito judicial-		Especialidad:	LABORAL
Materia(s):	CONFLICTOS INTRA E INTERSINDICALES		Estado:	EN EJECUCION
Etapas Procesales:	GENERAL			
Ubicación:	POOL ASIST. JUDICIAL		Fecha Conclusión:	
Sumilla:	DEMANDA		Motivo Conclusión:	-----

PARTES PROCESALES				
Parte	Tipo de Persona	Apellido Paterno / Razón Social	Apellido Materno	Nombres
DEMANDANTE	JURIDICA	REDONDOS S A		
DEMANDADO	JURIDICA	SINDICATO DE TRABAJADORES DE REDONDOS S.A.-SITRAREDSA		

- Conforme se advierte de la sentencia número 145-2024-03°JETPL-MSNP, del 29 de abril de 2024, el órgano judicial resolvió:

Imagen N° 4

Declarando **FUNDADA LA DEMANDA**, en consecuencia:

- 1) Se **DECLARA** la disolución de la organización sindical: "Sindicato de Trabajadores de Redondos S.A. - SITRAREDSA".
 - 2) **INFORMAR** a la Sub Dirección de Registros Generales o la oficina correspondiente, los alcances de la presente decisión, remitiéndose por Secretaría de Ejecución copia certificada de la sentencia y de la resolución que la declara consentida y/o ejecutoriada, para que **PROCEDA** a la cancelación del registro sindical del SITRAREDSA (Expediente N° 104887-2021).
 - 3) Se **CONDENA** a la demandada al pago costos del proceso en la suma de 5 URP, los cuales serán liquidados en ejecución de sentencia.
 - 4) Se **CONDENA** a la demandada al pago de costas del proceso, los cuales serán liquidados en ejecución de sentencia.
- Cabe señalar que, mediante Resolución N° 3, del 19 de junio de 2024, se declaró consentida la sentencia antes referida y se dispuso la ejecución de la misma.



Asimismo, mediante Oficio N° 11958-2023-0-1801-JR-LA-03°JTL-MSNP-VEMC, se comunicó a la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana lo resuelto, a fin de que se cumpla con inscribir la disolución de la organización sindical y proceda a la cancelación del registro sindical de SITRAREDSA (expediente N° 104887-2021-MTPE/1/20.2).

6.29 Cabe señalar que lo determinado por el órgano judicial se encuentra relacionado con lo verificado por la comisionada en las actuaciones inspectivas, referente a que "(...) serían nueve trabajadores activos afiliados al Sindicato de Trabajadores REDONDOS S.A. – SITRAREDSA, los afectados". Esto es, lo resuelto por el órgano judicial se aplica en consideración al número de trabajadores afiliados a la organización sindical. Por lo que resulta pertinente que la instancia de sanción efectúe un análisis motivado de la configuración de la infracción muy grave imputada, considerando para ello que, previa a su determinación, se encontraban desarrollando acciones administrativas y judiciales, dilucidando si las mismas implicaban una afectación o no al desarrollo del procedimiento.

6.30 Por otro lado, se advierte que la comisionada señaló que las infracciones advertidas son insubsanables, señalando en el "anexo a la constancia de actuaciones inspectivas de investigación":

"Por lo tanto se comunica al empleador que **los incumplimientos antes mencionados en relación a los trabajadores afectados, constituye como un hecho de naturaleza insubsanable al ser una afectación irreversible en el tiempo con respecto al periodo en que se solicitó el descuento de la cuota sindical**, ya que no es posible revertir los efectos de la mencionada infracción; por lo que no corresponde la extensión de la Medida Inspectiva de Requerimiento al tratarse de infracción no reversible y se procede al levantamiento del acta de infracción (...)"
(énfasis añadido)

6.31 En ese entendido, se advierte que la instancia de sanción no ha observado el hecho de que la determinación del carácter insubsanable de las infracciones imputadas solo se sustenta en el "no descuento de la cuota sindical", no advirtiéndose la motivación correspondiente a la conducta referida a la libertad sindical. Supuesto que tuvo que ser advertido por la referida instancia.

6.32 A consideración de esta Sala, la interposición de una sanción sin haberse delimitado correctamente el tipo infractor, la fundamentación del mismo, así como los aspectos señalados en los considerandos previos, genera serios cuestionamientos a la aplicación de la potestad sancionadora en el caso de autos. En esa línea de razonamiento, se advierte que se ha vulnerado el debido procedimiento, a través de su manifestación de la debida motivación.

6.33 Si bien la Sub Intendencia de Resolución mediante la resolución de sanción, hace un análisis de la infracción objeto de análisis, no se advierte que haya efectuado la motivación correspondiente respecto de los supuestos antes señalados, resultando de vital importancia dicho análisis para la correcta determinación de la configuración de la infracción imputada. Por lo que la Resolución de Subintendencia N° 045-2023-SUNAFIL/IRE-LIM/SISA, de fecha 31 de enero de 2023, en dicho extremo, incurre en una falta de motivación y análisis de las actuaciones inspectivas, vulnerando el debido procedimiento.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0181-2025-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.34** En ese entendido, 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, y valorando los medios probatorios presentados y actuados; 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.
- 6.35** 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.º 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N.º 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 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 cualificadas.* - Conforme lo ha destacado este Tribunal, resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0181-2025-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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)

- 6.36** 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 no ha efectuado el análisis de validez de las actuaciones inspectivas, referente a la correcta tipificación y motivación de la infracción muy grave imputada, el análisis de los hechos verificados y la documentación obrante en autos, así como los otros aspectos señalados previamente. Por lo que se advierte que su decisión, en dicho extremo, carece de sustento jurídico exigido.
- 6.37** 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)

- 6.38** Por tanto, resulta imposible convalidar la incongruencia advertida por parte de la Sub Intendencia de Resolución, que debió de evaluar de manera adecuada los hechos y lo actuado en la fase inspectiva, respecto al extremo antes señalado.
- 6.39** Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Subintendencia N° 045-2023-SUNAFIL/IRE-LIM/SISA, de fecha 31 de enero de 2023, confirmada por la Resolución de Intendencia N° 54-2023-SUNAFIL/IRE-LIM, incurre en vicio de nulidad parcial 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.
- 6.40** Cabe indicar que la nulidad parcial de un acto administrativo se produce cuando el vicio que la causa afecta solo a una parte de dicho acto y no a su totalidad, siendo necesario que la parte afectada y el resto del acto administrativo sean claramente diferenciables



e independizables para que se pueda seccionar solo la parte que adolece de nulidad.¹⁶ Por tanto, cuando se afirma que existe un acto que sufre de nulidad parcial, también se afirma, implícitamente, que en ese mismo acto existe, necesariamente, un acto parcialmente válido, en la parte que no adolece de vicio alguno, tal como se evidencia en el presente caso.

6.41 En tal sentido, considerando que, la Resolución de Subintendencia N° 045-2023-SUNAFIL/IRE-LIM/SISA, de fecha 31 de enero de 2023, en el extremo referido a la infracción contenida en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo; corresponde declarar la nulidad parcial de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento vinculados a dicho extremo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 y el numeral 13.1 y 13.2¹⁷ del artículo 13 del TUO de la LPAG.

6.42 Cabe mencionar que, la nulidad parcial permite anular una parte del acto y dejar intacta la otra, separando según la independencia que las mismas puedan brindar respecto de la otra parte. De igual manera permite reconocer otros efectos distintos al acto nulo¹⁸.

6.43 Por tanto, subsisten los extremos de la Resolución de Subintendencia N° 045-2023-SUNAFIL/IRE-LIM/SISA, de fecha 31 de enero de 2023 y de la Resolución de Intendencia N° 54-2023-SUNAFIL/IRE-LIM, no vinculados a la causal de nulidad parcial antes señalada.

6.44 Conforme a lo anterior, se deberá retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio inicial que motiva la nulidad parcial; esto es, al momento de emisión de la Resolución de Sub Intendencia respectiva, a efectos que dicha instancia emita una nueva decisión en el extremo referido a la infracción contenida en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, acorde a los argumentos contenidos en la presente Resolución.

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 Considerando lo señalado, la Resolución de Subintendencia N° 045-2023-SUNAFIL/IRE-LIM/SISA, de fecha 31 de enero de 2023, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo. Por lo que dicho extremo de la resolución carece

¹⁶ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo V, Buenos Aires: Editorial Heliasta, p. 549.

¹⁷ Artículo 13.- Alcances de la nulidad

(...)

13.2 La nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales, no obstante, el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.

¹⁸ Morón Urbina, J (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Lima: Gaceta Jurídica S.A., Décimo Cuarta Edición, Tomo I, p. 269.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 0181-2025-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

de efectos y, en consecuencia, corresponde declarar la nulidad parcial de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento, al haberse vulnerado los principios de debido procedimiento y motivación.

- 6.47** En consecuencia, se remite la presente Resolución al Intendente respectivo y a la Gerencia General de SUNAFIL, a efectos de 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.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

- 7.1.** Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, la multa subsistente —sin perjuicio del pronunciamiento que se emita como efecto de la nulidad desarrollada en la presente resolución—, como resultado del procedimiento administrativo sancionador, sería la que corresponde a la siguiente infracción:

N°	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Relaciones Laborales	Incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el descuento y la entrega de cuotas sindicales.	Numeral 24.10 del artículo 24 del RLGIT GRAVE

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

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;



SE RESUELVE:

PRIMERO. - Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **REDONDOS S.A.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 54-2023-SUNAFIL/IRE-LIM, emitida por la Intendencia Regional de Lima dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 224-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, por los fundamentos expuestas en la presente resolución.

SEGUNDO. - Declarar la **NULIDAD PARCIAL** de la Resolución de Subintendencia N° 045-2023-SUNAFIL/IRE-LIM/SISA, de fecha 31 de enero de 2023, y la de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 224-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, en el extremo referido a la infracción contenida en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT.

TERCERO. - **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio, esto es, a la emisión de la Resolución de Subintendencia N° 045-2023-SUNAFIL/IRE-LIM/SISA, de fecha 31 de enero de 2023, a fin de que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento en el extremo referido a la infracción tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, considerando los alcances señalados en la presente resolución.

CUARTO. - Notificar la presente resolución a **REDONDOS S.A.** y a la Intendencia Regional de Lima, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO. - Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Lima, 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 6.47 de la presente resolución.

SEXTO. - 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**

20250226CEC - HR 9830-2022