

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Resolución de Intendencia N.º 024-2021-Sunafil/IRE-AQP

Expediente Sancionador: 100-2019-Sunafil/IRE-AQP

Inspeccionado (a): Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Arequipa S.A. - Caja Arequipa

RUC: 20100209641

Materia: Relaciones Laborales

Sumilla: Se confirma la Resolución de Sub Intendencia N.º 236-2020-Sunafil/IRE-SIRE-AQP que sancionó a la empresa Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Arequipa S.A. - Caja Arequipa, con una multa total ascendente a la suma de S/ 21,040.50 (Veintiún mil cuarenta con 50/100 soles) por haber incurrido en una (1) infracción en materia de relaciones laborales.

Arequipa, 12 de febrero de 2021

Visto: El recurso de apelación interpuesto por la empresa **Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Arequipa S.A. - Caja Arequipa** (en adelante, **la inspeccionada**) contra la **Resolución de Sub Intendencia N.º 236-2020-Sunafil/IRE-SIRE-AQP** de fecha 30 de noviembre del 2020 (en adelante, **la resolución apelada**), expedida en el marco del procedimiento administrativo sancionador y, al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N.º 28806 (en adelante, **la LGIT**) y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.º 019-2006-TR, y normas modificatorias (en lo sucesivo, **el RLGIT**); y,

I. Antecedentes

1.1 De las actuaciones inspectivas

Mediante la Orden de Inspección N.º 822-2018-Sunafil/IRE-AQP, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la inspeccionada, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N.º 183-2018-Sunafil/IRE-AQP (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante el cual se propuso sanción económica a la inspeccionada por la comisión de una (1) infracción en materia de relaciones laborales.

1.2 De la fase instructora

De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N.º 361-2019-Sunafil/SIAI (en adelante, **el Informe Final**), a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de la conducta infractora imputada a la inspeccionada, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución.

1.3 De la resolución apelada

Obra en autos la resolución apelada que, en mérito del Acta de Infracción e Informe Final, sanciona a la inspeccionada con una multa ascendente a la suma de **S/ 21,040.50 (Veintiún mil cuarenta con 50/100 soles)**, por haber incurrido en:

- Una infracción **grave** en materia de relaciones laborales, por incumplir las disposiciones relacionadas con el otorgamiento de facilidades para el ejercicio de la actividad sindical, en perjuicio de 25 trabajadores, infracción tipificada en el numeral

24.11 del artículo 24 del RLGIT.

II. Del recurso de apelación

Con fecha 22 de diciembre del 2020, la inspeccionada interpuso recurso de apelación contra la resolución de primera instancia, argumentando:

i. Que, se vulneró el derecho a la debida motivación puesto que, en la resolución se justifica los argumentos del Inspector mas no se consideran los razonamientos de la empresa. La licencia de fecha 03/07/2018 no era inherente a la función de representación sindical, al amparo del propio Estatuto de la Organización Sindical, en el que se dispone que la apertura de cuentas bancarias es realizada por el Secretario General en forma solidaria con el Secretario de Economía, pero no se solicitó licencia para este último; por lo que, no se justificó la existencia de un acto de concurrencia obligatoria y no hubo obligación de otorgar la licencia, sin inobservar la libertad sindical.

ii. Que, respecto a la licencia de fecha 10/07/2018, la norma sólo contempla que la licencia se otorgará al Secretario General y Secretaria de Defensa cuando la organización sindical agrupe entre 20 y 50 afiliados; por lo que, al contar el SINCARE con 25 afiliados no fue posible otorgar la licencia solicitada a todos los dirigentes mencionados en el pedido, como son el Secretario General, Secretario de Defensa y Secretario de Organización. Asimismo, la organización sindical no comunicó a la Caja Arequipa ni autoridad administrativa, los cargos y nombres de los dirigentes sindicales sujetos a licencia; entonces tampoco habría podido otorgar las licencias, no siendo suficiente tomar conocimiento sino ser comunicados formalmente.

iii. Que, el acta de infracción es nula pues fue emitida el 07/10/2018 cuando las actuaciones inspectivas concluyeron el 25/10/2018, antes de que pudieran ejercer su derecho de defensa.

III. Considerando

Sobre la Nulidad invocada del Acta de Infracción.

1. La inspeccionada alega que el Acta de Infracción es nula pues fue emitida el 07/10/2018 cuando las actuaciones inspectivas concluyeron el 25/10/2018, antes de que pudieran ejercer su derecho de defensa.

2. Al respecto, corresponde tener presente que en relación al derecho de defensa invocado, el Tribunal Constitucional en el expediente N.º 1147-2012-PA/TC ha señalado (...) *el derecho a la defensa comporta en estricto el derecho a no quedar en estado de indefensión en ningún estado del proceso. Este derecho tiene una doble dimensión: una material, referida al derecho del imputado o demandado de ejercer su propia defensa desde el mismo instante en que toma conocimiento de que se le atribuye la comisión de determinado hecho delictivo; y otra formal, que supone el derecho a una defensa técnica; esto es, al asesoramiento y patrocinio de un abogado defensor durante todo el tiempo que dure el proceso (Cfr. STC N.º 06260-2005-HC/TC).*

De igual manera este Tribunal en constante jurisprudencia ha precisado que el derecho a no quedar en estado de indefensión se conculca cuando a los titulares de los derechos e intereses legítimos se les impide ejercer los medios legales suficientes para su defensa; pero no cualquier imposibilidad de ejercer estos medios produce un estado de indefensión que atenta contra el contenido constitucionalmente protegido del derecho, sino que es constitucionalmente relevante cuando se genera una indebida y arbitraria actuación del órgano que investiga o juzga al individuo. Este hecho se produce cuando al justiciable se le impide, de modo injustificado argumentar a favor de sus derechos e intereses legítimos (Exp. N.º 0582-2006-PA/TC; Exp. N.º 5175-2007-HC/TC, entre otros).

3. Si bien de la revisión del Acta de Infracción que dio origen al presente procedimiento sancionador, efectivamente se consignó como fecha 07 de octubre del 2018, es evidente de la

revisión de los actuados del expediente inspectivo que por un error material es que equivocadamente se indica dicha data, cuando las actuaciones inspectivas concluyeron el 25 de octubre del 2018, con la notificación de infracciones insubsanables.

4. En la resolución de primera instancia se responde a dicho cuestionamiento, detallándose que *“el Acta de Infracción, que contiene el desarrollo de las diligencias inspectivas del 14 de setiembre del 2018 al 25 de octubre del 2018, no pudo ser emitida el 7 de octubre del 2018, como pretende hacer ver la Empresa. Negar lo descrito sería negar la realidad de los hechos constatados, refrendados por la propia Empresa mediante los documentos que obran de folios 18, 19, 65, 66, 87, 88 y 89 del expediente inspectivo y que se encuentran plasmados en el acta sub examine”*.

5. Efectivamente, la apelante reitera su argumento con una postura ilógica, ante lo fundamentado en la resolución impugnada, resultando inverosímil que se pretenda sostener una supuesta afectación de su derecho de defensa por un error material en el Acta de Infracción, que de su sola lectura resulta imposible que contenga información inexistente al 07 de octubre del 2018; en consecuencia, no existe vicio alguno en el documento en mención que pudiera configurar la invalidez del procedimiento inspectivo ni un estado de indefensión de la inspeccionada.

Sobre la Infracción objeto de sanción

6. En primer lugar, se debe tener presente que el derecho al debido proceso, está incorporado en nuestro ordenamiento jurídico en el numeral 1.2 del Art. IV del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, regulando que *los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes 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*.

7. Así, el Tribunal Constitucional ha establecido que *la aplicación de una sanción administrativa constituye la manifestación del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. Como toda potestad, no obstante, en el contexto de un Estado de Derecho (Art. 3° de la Constitución), está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular, de la observancia de los derechos fundamentales. Al respecto, debe resaltarse la vinculatoriedad de la Administración en la prosecución de procedimientos administrativos disciplinarios, al irrestricto respeto del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales (V.g. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman*.

8. En segundo lugar, en esta línea de análisis, el Tribunal Constitucional ha expresado su posición en cuanto a la motivación como parte integrante del debido procedimiento administrativo, señalando lo siguiente:

“El 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 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.”¹

9. Y en tercer lugar, en relación a los argumentos de defensa expuestos en el recurso, corresponde analizarlos y determinar si el órgano de primera instancia impuso debidamente la sanción o se trasgredieron las garantías administrativas señaladas por la apelante:

a) Respecto a la licencia sindical solicitada el día 03 de julio del 2018.

La inspeccionada señala que la licencia no era inherente a la función de representación sindical, ya que el propio Estatuto de la Organización Sindical, se dispone que la apertura de cuentas bancarias sea realizada por el Secretario General en forma solidaria con el Secretario de Economía, pero este último no fue incluido en la solicitud de licencia; por ende, no se justificó la existencia de un acto de concurrencia obligatoria y no hubo obligación de otorgar la licencia solicitada.

Al respecto debe tener presente lo dispuesto en la sentencia (Exp. N.º 0206- 2005- AA/TC), con carácter de precedente vinculante, el caso Baylón Flores, que expresa lo siguiente: “12. Por tanto, debemos considerar que la libertad sindical, en su dimensión plural o colectiva, también protege la autonomía sindical, esto es, que los sindicatos funcionen libremente sin injerencias o actos externos que los afecten. Protege, asimismo, las actividades sindicales que desarrollan los sindicatos y sus afiliados, así como a los dirigentes sindicales, para garantizar el desempeño de sus funciones y que cumplan con el mandato para el que fueron elegidos. Sin esta protección no sería posible el ejercicio de una serie de derechos y libertades, tales como el derecho de reunión sindical, el derecho a la protección de los representantes sindicales para su actuación sindical, la defensa de los intereses de los trabajadores sindicalizados y la representación de sus afiliados en procedimientos administrativos y judiciales. Del mismo modo, no sería posible un adecuado ejercicio de la negociación colectiva y del derecho de huelga.”

Por lo tanto, queda plenamente claro que por la autonomía sindical, el Sindicato Caja Arequipa – SINCARE funciona libremente, no siendo factible que la inspeccionada intervenga en su gestión, como se pretende al cuestionar el contenido de sus estatutos y la referencia efectuada en la solicitud de licencia sindical. Resulta inconsistente que la apelante justifique la negativa en el otorgamiento de la licencia solicitada por una observación a los estatutos del Sindicato, siendo la propia organización sindical quien analizará el actuar de sus representantes y no la empleadora.

Asimismo, de la propia alegación formulada por la inspeccionada, se observa que la justificación se basa en que al Secretario de Defensa no le correspondía efectuar la diligencia sindical señalada, pero no se precisa porqué se negó la licencia al Secretario General, lo cual deviene en infundado.

b) Respecto a la licencia sindical solicitada el día 10 de julio del 2018.

La inspeccionada argumenta que la norma sólo contempla que la licencia se otorgará al Secretario General y Secretaria de Defensa cuando la organización sindical agrupe entre 20 y 50 afiliados; por lo tanto, si el SINCARE cuenta con 25 afiliados no fue posible otorgar la licencia solicitada a todos los dirigentes mencionados en el pedido.

Sobre este punto, efectivamente en la solicitud se consigna que la licencia es solicitada para el Secretario General, Secretario Adjunto, Secretario de Defensa y Secretario de Organización; por lo que, bajo lo alegado por la apelante de que la norma sólo contempla que el Secretario General y Secretaria de Defensa tenían derecho al otorgamiento de la licencia, entonces no se justifica la negativa de la licencia justamente para los dos representantes que se encontraban consignados en el pedido y que la inspeccionada reconoce su derecho.

Aquí es pertinente destacar que en el caso de la licencia solicitada el 03 de julio del 2018, la inspeccionada sostuvo como justificación que el Secretario de Economía es quien estaba facultado para la apertura de la cuenta bancaria indicada como el motivo de la licencia presentada; sin embargo, conforme la alegación efectuada en este literal, se entendería que dicho representante tampoco hubiera accedido a la licencia bajo la consideración de la normativa y sí correspondía otorgar la licencia a los representantes consignados bajo los propios argumentos de la apelante, lo cual deviene en contradictorio.

Asimismo, nuevamente se omite referencia alguna la negativa de la licencia para el Secretario General y Secretaria de Defensa, que conforme lo argumentado, sí tenían derecho a la licencia sindical; en consecuencia, los razonamientos de defensa expuestos carecen de consistencia.

c) Sobre la comunicación de los representantes sindicales.

Finalmente, la inspeccionada indica que la organización sindical no les comunicó ni a la autoridad administrativa, los cargos y nombres de los dirigentes sindicales sujetos a licencia; entonces tampoco habría podido otorgar las mismas, no siendo suficiente tomar conocimiento sino ser comunicados formalmente.

En relación al argumento expuesto, se advierte que la apelante agota todos los supuestos posibles para justificar el no otorgamiento de la licencia sindical, pero sin una base sólida. En primer lugar, a fojas 17 del expediente inspectivo obra la Constancia de Inscripción Automática de la organización sindical, detallándose los integrantes de la primera junta directiva, quedando acreditado que cumplieron con comunicar a la Autoridad Administrativa de Trabajo la lista de sus representantes. En segundo lugar, ante la primera solicitud de licencia acotada en el presente caso, la inspeccionada no invocó dicha justificación, tomando conocimiento de los señores identificados como Secretario General y Secretaria de Defensa, que como la misma apelante reconoce, gozan del derecho de licencia sindical. Y en tercer lugar, en la respuesta de rechazo de la licencia sindical de fecha 10 de julio del 2018, se cuestiona el motivo de la licencia, poniéndolo en duda como acto de concurrencia obligatoria y si bien menciona la falta de comunicación formal, en el mismo documento indica que *“de la revisión del Acta de Asamblea General de Constitución de Sindicato de fecha 18 de junio del 2018 se advierte que la organización sindical cuenta con un total de 25 afiliados”*; lo que evidencia que la empleadora tuvo acceso al documento acotado como a los Estatutos y deviene en ilógico que persista alegando que desconoce quiénes son los representantes sindicales, más aún si presenta una serie de argumentos que se vinculan con la gestión interna del Sindicato.

10. En conclusión, la inspeccionada no ha presentado argumentos ni documentos que puedan desvirtuar los hechos constatados por el Inspector y fundamentados por el órgano de primera instancia, careciendo de justificación válida la denegatoria de las licencias solicitadas por los representantes de la organización sindical SINCARE.

11. En atención de lo analizado en los puntos precedentes, se ratifica que la inspeccionada incurrió en una infracción en materia de relaciones laborales, perjudicando a 25 trabajadores y por ello la Sub Intendencia de Resolución impuso la sanción correspondiente, no existiendo agravio alguno que pudiera ocasionarse con la resolución apelada, al haber sido expedida conforme a ley, sin adolecer de vicios de nulidad y con la fundamentación adecuada; en consecuencia, corresponde desestimar el recurso interpuesto en todos sus extremos y confirmar la sanción impuesta;

Por todo lo expuesto y en uso de las facultades conferidas por Ley,

Se resuelve:

Artículo Primero.- Declarar **infundado** el recurso de apelación interpuesto por la empresa **Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Arequipa S.A. - Caja Arequipa** por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Artículo Segundo.- Confirmar la Resolución de Sub Intendencia N.º 236-2020-

Sunafil/IRE-SIRE-AQP, que sancionó a la empresa **Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Arequipa S.A. - Caja Arequipa** por la suma de **S/ 21,040.50 (Veintiún mil cuarenta con 50/100 soles)** en perjuicio de 25 trabajadores, por los fundamentos contenidos en el presente acto administrativo.

Artículo Tercero.- Tener por agotada la **vía administrativa**, de acuerdo a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 41 de la LGIT, y en virtud a lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N.º 012-2013-TR; **devolviéndose** los de la materia a la oficina de origen para sus efectos.

Artículo Cuarto.- Notificar una copia de la presente resolución al(a la) afectado(a), de corresponder, acorde con establecido en el literal f) del artículo 45º de la LGIT².

Tómese razón y hágase saber.-

Documento firmado digitalmente

Edward Venero Ramos

Intendencia Regional De Arequipa

1 STC 00091-2005-PA/TC, fundamento jurídico 9, párrafos 3 y 5 al 8.

2 Ley N.º 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo

“Artículo 45.- Trámite del procedimiento sancionador-

(...)

f) La resolución correspondiente debe ser notificada al denunciante, al representante de la organización sindical, así como a toda persona con legítimo interés en el procedimiento. (Literal adicionado por la Tercera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N.º 29783.)”