

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

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

Resolución de Intendencia N.º 419-2021-Sunafil/ILM

Expediente Sancionador: 908-2016-Sunafil/ILM/SIRE4

Inspeccionado (a): Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima - Sedapal

Lima, 12 de Marzo del 2021

Visto: El recurso de apelación interpuesto por el **Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima - Sedapal** (en adelante, **el inspeccionado**) contra la Resolución de Sub Intendencia N.º 002-2018-Sunafil/ILM/SIRE4, de fecha 03 de enero del 2018 (en adelante, **la resolución apelada**); expedida en el marco del procedimiento sancionador, 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 Orden de Inspección N.º 4034-2016-Sunafil/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto del inspeccionado, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N.º 2620-2016-Sunafil/ILM (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica al inspeccionado por la comisión de infracción en materia de relaciones laborales.

1.2 De la resolución apelada

Obra en autos la resolución apelada que, en mérito al Acta de Infracción multa al inspeccionado con **S/ 266,625.00 (Doscientos sesenta y seis mil seiscientos veinticinco con 00/100 Soles)**, por haber incurrido en:

- Una infracción **Muy Grave** en materia de relaciones laborales, por realizar actos de injerencia que afecta la libertad sindical del Sindicato Único de Trabajadores de la Empresa del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima – SUTESAL, al difundir con fecha 17/02/2016 el documento denominado Carta Abierta a los Trabajadores a los correos institucionales de todos sus trabajadores con el propósito de que los afiliados se desistan de ejercer su derecho a la huelga a realizarse el día 18/02/2016, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT.

II. Del recurso de apelación

Con fecha 06 de febrero del 2018, el inspeccionado interpuso recurso de apelación contra la resolución primera instancia, argumentando:

i) La vulneración de la libertad sindical señalada por los Inspectores de Trabajo y por la autoridad sancionadora, ambos han analizado dos correos emitidos por la administración de la empresa que fueron interpretados como incumplimientos de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, tal como se aprecia en los considerandos 17 y 18 de la resolución apelada; sin embargo, no hay acto de injerencia ni menos amenaza a los trabajadores, ni se ha propiciado que no acaten la medida de huelga. La resolución apelada adolece de insuficiente motivación al señalar que se vulnera la libertad sindical, ha viendo analizado el contenido de la libertad sindical supuestamente vulnerada. La autoridad administrativa debió aplicar los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad, eficacia, lealtad y probidad, previstos en los numerales 1, 3, 7, 10 y

11 del artículo 2° de la LGIT, así como los principios de razonabilidad, imparcialidad, presunción de veracidad, de buena fe procedimental, eficacia y verdad material, establecidos en los numerales 1.4, 1.5, 1.7, 1.8,

1.10 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General; así, la resolución apelada no se encuentra suficientemente motivada, conforme al artículo 6° de la Ley N.° 27444, el numeral 5 del artículo 139 de la Carta Magna, y la Sentencia del Tribunal Constitucional STC N.° 00728-2008-HC/TC (fundamento 7) donde se detalla la indebida motivación de las resoluciones judiciales, siendo un vicio que produce la nulidad de la misma.

ii) Los Inspectores de Trabajo y la autoridad sancionadora, han analizado dos correos, uno presentado por la empresa y remitida a través del Administrador del Sistema a los trabajadores señalando Carta de Gerencia General N.° 321-2016-GG de fecha 17.02.2016, el Gerente de la empresa hace precisiones en razón del comunicado N.° 013 de SUTESAL, desvirtuando los argumentos del Sindicato por la medida de paralización de labores; el otro correo presentado por el mismo sistema, no figura el Gerente General, se indica que se garantiza la seguridad a los trabajadores y hace precisiones sobre hechos ocurridos el 15/02/2016, por lo que no hay intención de efectuar injerencia, en tanto existe errónea interpretación del considerando 2 literal e) de la Resolución N.° 33-2016-MTPE/2/14 de fecha 17/02/2018, es entendible que si se presenta una solicitud de plazo de huelga el 17/02/2016 a la autoridad de trabajo en menos de 24 horas, será rechazada al no ser comunicado a su empleador, de otro lado, el Tribunal Constitucional considera algunos casos de vulneración a la libertad sindical.

iii) En el procedimiento inspectivo los Inspectores comisionados contravienen los principios de objetividad e imparcialidad, pues la denuncia no tenía más sustento que el propio escrito en el que se denunciaba que Sedapal incumplía con la libertad sindical. La falta de objetividad se evidencia porque el requerimiento a Sedapal se sustenta en dichos documentos y verificar el cumplimiento de la empresa, solo se basan en dos correos. La autoridad administrativa no analiza con razonabilidad ni motiva que no hay actos antisindicales que impidan realizar la huelga, la cual no fue comunicada a Sedapal ni ante la Autoridad de Trabajo en el plazo de ley; por tanto, no hay supuestos de hecho de declarar la improcedencia de la huelga, la carta abierta solo da respuesta al comunicado N.° 013 del SUTESAL.

iv) De igual modo, la autoridad sancionadora ha omitido lo dispuesto en la Disposición Complementaria Transitoria Única de la Ley N.° 30222, pues Sedapal acreditó el cumplimiento legal de la libertad sindical, no propició, despidos o ces, no incentivó económicamente, no discriminó ni amenazó, no tuvo injerencia en sus comunicados, no tuvo injerencia en su decisión de toma de huelga, ni sancionó, ni descontó suma alguna a trabajadores sindicalizados; por tanto, debió aplicarse la subsanación de la supuesta infracción, y no multa ni agravantes. Además, no se ha tenido en cuenta los Acta de paralización de labores del día 18/02/2016, en ella se verifica que la paralización fue mayor al 70% de los trabajadores, por lo que no puede señalarse una vulneración a la libertad sindical por injerencia de dos correos, en ese sentido, es menester la revocatoria de la resolución apelada.

III. Considerando

3.1. Respecto a lo señalado en los numerales i) y ii) del recurso de apelación, cabe precisar que, el Convenio N.° 98 Sobre Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su artículo 2° establece lo siguiente:

“Artículo 2°.-

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.”

3.2. Asimismo, en el numeral 1 del artículo 28 de la Constitución Política del Perú, se señala que: *“El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación y huelga. Cautela su ejercicio democrático: 1. Garantiza la libertad sindical (...).”*

3.3. En ese sentido, el artículo 4° del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (en adelante, **TUO de la LRCT**), dispone lo siguiente: *“El Estado, los empleadores y los representantes de uno y otros deberán abstenerse de toda clase de actos que tiendan a coactar, restringir o menoscabar, en cualquier forma, el derecho de sindicalización de los trabajadores, y de intervenir en modo alguno en la creación, administración o sostenimiento de las organizaciones sindicales que éstos constituyen.”*

3.4. Por su parte, el Tribunal Constitucional mediante sentencia recaída en el Expediente N.° 1469- 2002-AA/TC, se ha pronunciado con relación al contenido esencial del derecho de libertad sindical en el fundamento 5 señalando que:

“5. (...) el contenido esencial de este derecho no puede agotarse en los aspectos orgánico y funcional, sino que, a este núcleo mínimo e indisponible, deben añadirse todos aquellos derechos de actividad o medios de acción que resulten necesarios, dentro del respeto a la Constitución y la ley, para que la organización sindical cumpla los objetivos que a su propia naturaleza corresponde, esto es, el desarrollo, protección y defensa de los derechos e intereses, así como el mejoramiento social, económico y moral de sus miembros. Por consiguiente, cualquier acto que se oriente a impedir o restringir de manera arbitraria e injustificada la posibilidad de acción o la capacidad de obrar de un sindicato, resulta vulneratorio del derecho de libertad sindical.”

3.5. En este contexto de ilustración constitucional, de la revisión tanto a folios 118 del expediente de inspección, como a folios 32 del expediente administrativo sancionador, obran copias del documento denominado “Carta Abierta a los Trabajadores de Sedapal” de fecha 17 de febrero de 2016, enviados al correo electrónico institucional de los trabajadores cuyo contenido señala lo siguiente:

*“(...) 1. Sutesal y Sitrasel no han comunicado a la Autoridad de Trabajo la realización de la **huelga**, convocada el 18 de febrero de 2016, lo que ha convertido en ilegal por irregular dicha huelga, (...) tal como lo establece el inciso c) del Art. 73 del Decreto Ley N.° 25593 -Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.*

Por consiguiente, la asistencia el día 18 de febrero de 2016, será descontada de la remuneración correspondiente al mes de febrero de 2016, además de ser sancionada de conformidad con el Art. 82 de la citada Ley y el Art. 68 del Reglamento Interno de Trabajo.

(...)

3. (...) En ese orden, Sedapal no efectuará descuento alguno por multas impuestas por los Sindicatos como consecuencia del no acatamiento de la ilegal huelga convocada para el 18 de febrero de 2016, sin que se cumpla estrictamente con lo señalado en el párrafo anterior. (...).”

3.6. Asimismo, obran a folios 22 a 23 del expediente de inspección, la Carta N.° 081-2016-GRH de fecha 17 de febrero de 2016, remitida por la Gerencia de Recursos Humanos de Sedapal al Sindicato Único de Trabajadores de la Empresa de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado - SUTESAL, cuyo contenido señala el mismo tenor del documento antes mencionado.

3.7. De lo expuesto previamente, se advierte en coincidencia con lo determinado por la autoridad de primera instancia, en los considerandos 17 a 21 de la resolución apelada que, se evidencia la

existencia de acto de injerencia del inspeccionado, en las decisiones internas de la organización sindical, afectando a la participación de los trabajadores sindicalizados en el acatamiento de la huelga adoptada; toda vez que, el inspeccionado declara la medida de la huelga adoptada por el sindicato de ilegal, pues emitió el comunicado a las 08:30 horas del 17 de febrero de 2016, sin tener la certeza de tal ilegalidad de la huelga al momento de su comunicación, en tanto recién fue notificado con las formalidades de dicho hecho, el 18 de febrero de 2016 a las 14:22 horas, por la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo con la Resolución Directoral N.º 33-2016-MTPE/2.14 de fecha 17 de febrero de 2016, que declaraba la improcedencia de la huelga, conforme obran los documentos a folios 61 a 67 del expediente de inspección.

3.8. Asimismo, es evidente la amenaza con el descuento de la remuneración y sanción disciplinaria a los trabajadores afiliados a la organización sindical, por lo que claramente interfiere en la decisión de acatar la huelga, más aún de exonerarlos de cualquier sanción pecuniaria acordada por el Sindicato, si asisten a laborar el día de la huelga, señalando que no les descontará ninguna multa impuesta sin su autorización previa. Comunicaciones que hacen referencia a supuestos legales y válidos, con el propósito de que los afiliados desistan de ejercer su derecho de huelga el 18 de febrero de 2016.

3.9. Cabe precisar que, es la Autoridad Administrativa de Trabajo quien es competente para declarar la procedencia o no y posterior ilegalidad de la medida de huelga adoptada por la organización sindical y no el inspeccionado. En ese sentido, Sanguinetti Raymond señala que *“(...) cabe precisar que las conductas antisindicales son de tal amplitud que pueden abarcar cualquier tipo de comportamiento capaz de lesionar el derecho a la libertad sindical, independientemente de la forma que se adopten, y al margen de toda tipificación”*¹, tal como se advierte en el presente caso, incluso de modo encubierto; independiente de que se haya declarado improcedente o materializado la huelga, hecho que se encuentra al margen de los actos que atentan las libertades sindicales efectuada por el inspeccionado.

3.10. En consecuencia, el inspeccionado ha vulnerado el artículo 28 de la Constitución Política del Perú, el artículo 2º del Convenio N.º 98 sobre Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, así como el artículo 4º del TUO de la LRCT, configurando la conducta infractora la comisión de infracción muy grave, de naturaleza insubsanable, que afecta a 1,469 afiliados al Sindicato, señalados en el numeral 9.2 del noveno hecho verificado del Acta de Infracción, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT.

3.11. De otro lado, autoridad de primera instancia ha actuado conforme a los principios rectores del Sistema de Inspección del Trabajo, así como los principios establecidos en el Título Preliminar de la Ley N.º 27444, Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**), aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, invocados por el inspeccionado; siendo así, el acto administrativo se sustenta en los hechos constatados por la autoridad inspectiva y formalizados en el Acta de Infracción, así como la exposición de las razones jurídicas y normativas que justifican la decisión de sancionar al inspeccionado, determinando las normas vulneradas, la tipificación y calificación de dicha conducta infractora y la correspondiente sanción conforme a lo previsto por el artículo 3º y numeral 6.1 del artículo 6º del TUO de la LPAG; por lo que corresponde desestimar este extremo del recurso de apelación, al no advertirse afectación alguna de la debida motivación del acto administrativo, ni presentar vicios de nulidad alguna.

3.12. Con relación a lo esgrimido en el numeral iii) del recurso de apelación, es pertinente precisar que durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas de investigación los Inspectores comisionados han actuado conforme a los principios establecidos en el artículo 2º de la LGIT que rigen el Sistema de Inspección del Trabajo, y en especial con objetividad e imparcialidad, en

función de las materias consignados en la Orden de Inspección N.º 4034-2016- Sunafil/ILM, y tal como se fue requerido la documentación mediante los requerimientos de comparecencia que obran a fojas 42, 88 y 175 del expediente de inspección, así como de las visitas inspectivas, propias del procedimiento inspectivo; siendo lo alegado por la inspeccionada una manifestación sin asidero ni sustento fáctico que acredite lo contrario.

3.13. En tal sentido, de la investigación realizada se ha comprobado que el inspeccionado mediante documento denominado “Carta Abierta a los Trabajadores” enviado el 17 de febrero de 2016 por correo electrónico a todos los trabajadores del Sindicato Único de Trabajadores de la Empresa del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima -SUTESAL, en cuyo contenido se advierte el propósito a los trabajadores sindicalizados desistan de ejercer el derecho de huelga el acordado para el 18 de febrero de 2016; de igual manera, es consignado en la Carta N.º 081-2016-GRH, acto que constituye un acto de injerencia que afecta la libertad sindical, configurando la comisión de una conducta infractora muy grave, de carácter insubsanable, que constituye una afectación irreversible e irreparable en el tiempo (febrero 2016), conforme se advierte en el Anexo de la Constancia de Actuaciones Inspectivas de Investigación que obra de folios 188 a 206 del expediente de inspección. Por lo que, corresponde desestimar lo alegado por el inspeccionado, toda vez que no se afecta el debido procedimiento, en tanto se ha garantizado su derecho de defensa en cada una de las etapas del procedimiento administrativo sancionador.

3.14. En cuanto a lo señalado en el numeral iv) del recurso de apelación, cabe precisar que la Ley N.º 30222 señala en la Única Disposición Complementaria Transitoria que durante el periodo de tres (03) años, la multa que se imponga no será mayor al 35% de la que resulte de aplicar luego de la evaluación del caso concreto, salvo determinados supuestos. La vigencia de la Ley es del periodo 12 de julio de 2014 al 12 de julio de 2017, y siendo de aplicación a las órdenes de inspección generadas en dicho periodo.

3.15. Siendo así, de la revisión de la orden de inspección que obra a fojas 36, del expediente de inspección, se advierte que fue generada con fecha 08 de marzo de 2016, sin embargo, conforme a la Única Disposición Complementaria Transitoria de la ley N.º 30222, que establece: “(..). **Esta disposición no se aplicará en los siguientes supuestos: a) Infracciones muy graves que además afecten muy gravemente: i) la libertad de asociación y libertad sindical y ii) las disposiciones referidas a la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. (...)**”; por tanto, no corresponde la reducción de la multa por infracción que afecta la libertad sindical, tipificada con el numeral 25.10 del artículo 25 de la RLGIT, como es el presente caso.

3.16. Por otro lado, se reitera que la conducta infractora que afecta la libertad sindical, es independiente de su improcedencia o materialización de la huelga, como se ha señalado precedentemente; motivo por el cual, se procede a desestimar lo alegado en este extremo del recurso de apelación, y corresponde confirmar la resolución venida en grado.

Por lo expuesto, y de acuerdo a las facultades conferidas por el artículo 41 de la LGIT, modificada por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N.º 29981.

Se resuelve:

Artículo Primero. - Declara **infundado** el recurso de apelación interpuesto por **Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima - Sedapal** por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Artículo Segundo.- Confirmar la Resolución de Sub Intendencia N.º 002-2018-Sunafil/ILM/SIRE4, de fecha 03 de enero del 2018, que impone sanción a **Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima - Sedapal**, por la suma de **S/ 266,625.00 (Doscientos**

Sesenta y Seis Mil Seiscientos Veinticinco con 00/100 Soles), 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, 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.

Hágase saber. -

1 Sanguinetti Raymond, Wilfredo; Lesión de la Libertad Sindical y Comportamientos Antisindicales. Estudio de Estructura y el Contenido del Juicio de Antisindicalidad, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993, pp. 70-71.

Documento publicado en la página web de Sunafil.