

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXII / N° 1196

1

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

Tribunal de Fiscalización Laboral Sala Plena

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 004-2023-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE : 742-2020-SUNAFIL/ILM
SANCIONADOR

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA
METROPOLITANA

IMPUGNANTE : TIENDAS POR
DEPARTAMENTO RIPLEY S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE
INTENDENCIA N°
073-2022-SUNAFIL/ILM

MATERIA : RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por TIENDAS POR DEPARTAMENTO RIPLEY S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 20 de enero de 2022. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.36, 6.37, 6.38 y 6.41 de la presente resolución, referidos a la pluralidad sindical y a los efectos de la extensión de beneficios sobre un sindicato minoritario que no pactó acuerdo.

Lima, 30 de enero de 2023

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por TIENDAS POR DEPARTAMENTO RIPLEY S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 20 de enero de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 13131-2019-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 3852-2019-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta**

de Infracción), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, por realizar ofrecimientos y otorgar beneficios, durante una negociación colectiva, a los trabajadores no sindicalizados que mantengan esa condición, afectando con ello la libertad sindical de SUTRAGRISA, al desmotivar la afiliación y promover la desafiliación de trabajadores, durante una negociación colectiva, lo cual constituye un acto de interferencia en la organización de SUTRAGRISA; en mérito a la denuncia interpuesta por el Sindicato Único de trabajadores del Grupo Ripley S.A. – SUTRAGRISA el día 31 de mayo de 2019, para comprobar la entrega de aumentos económicos fuera de la negociación colectiva que aún no ha concluido, con el propósito de alentar la desafiliación de los trabajadores.

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 2064-2020-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 05 de noviembre de 2020, notificada el 23 de noviembre de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, el **RLGIT**).

1.3 De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 1070-2021-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 31 de mayo de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de la conducta infractora imputada a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 702-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, de fecha 17 de agosto de 2021, notificada el 19 de agosto de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 226,800.00, por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por realizar actos que afectaron la libertad sindical, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT.

1.4 Con fecha 09 de septiembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 702-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, argumentando lo siguiente:

i. Que, la resolución de primera instancia imputa la siguiente realización de actos que afectaron la libertad sindical: que, si bien el convenio colectivo 2019-2020 suscrito con el SITRACORPS, permite al empleador extender los beneficios adquiridos no solo

a los trabajadores sindicalizados de SITRACORPS, sino también a los trabajadores no afiliados al mismo, la extensión no incluyó a los trabajadores afiliados al sindicato SUTRAGRISA, derivando en una afectación a la libertad sindical de los mismos.

ii. Sin embargo, advierte que esta imputación le genera una gran indefensión al ser contradictoria con el incumplimiento que se le ha imputado desde el inicio del presente procedimiento, esto es por lo señalado anteriormente por la Autoridad Instructora y los Inspectores de Trabajo.

Por ejemplo, para la Sub Intendencia, es válido extender los beneficios otorgados a un sindicato minoritario como el SITRACORPS a trabajadores no sindicalizados; sin embargo, ello contradice abiertamente lo señalado en el numeral 20 del Informe Final de Instrucción, así como lo constatado en el punto 4.19 de Acta de Infracción.

iii. En ese sentido, la impugnante señala que no ha podido ejercer su defensa dado que tanto la autoridad instructora como los inspectores de trabajo jamás imputaron la no extensión a los afiliados al SUTRAGRISA como el incumplimiento respecto del cual se pretende multar. No obstante, la Sub Intendencia omite considerar que, pese a que la negociación colectiva se encontraba en trámite con el SUTRAGRISA, sostiene que los inspectores de trabajo nunca le requirieron extender los beneficios otorgados al SITRACORPS. Prueba de ello, es que nunca emitieron una medida de requerimiento, vulnerando el derecho del debido procedimiento.

iv. Por otro lado, advierte que el presente procedimiento sancionador ha caducado, por cuanto le notificaron la Imputación de Cargos el 23 de noviembre de 2020 y, de acuerdo al literal 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG, la SUNAFIL tenía para resolver el procedimiento en el término de nueve meses; es decir, hasta el 23 de julio de 2021.

Más bien, lo que ocurrió fue que el 23 de julio de 2021, se notificó la Resolución de Sub Intendencia N° 560-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, mediante el cual se dispuso la ampliación por tres meses, es decir hasta el 23 de octubre de 2021, para emitir la resolución sancionadora; sin embargo, dicha resolución no justificó las razones por las que la ampliación del plazo era necesaria y tampoco fue emitida por el órgano competente, conforme ha determinado el Tribunal de Fiscalización Laboral mediante Resolución N° 230-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

v. Asimismo, sostiene que la resolución de primera instancia vulnera el principio de predictibilidad o confianza legítima y el principio al debido procedimiento, específicamente el derecho de defensa, por cuanto, ni en la Imputación de Cargos ni en el Acta de Infracción, se cuestionó la no extensión de beneficios negociados con el SITRACORPS a los afiliados al SUTRAGRISA, supuesto incumplimiento en el que se sustenta esta resolución, por lo que, la SUNAFIL no debería imponer una multa en aras de una formalidad nunca prevista ni en el ordenamiento jurídico ni en los pronunciamientos dentro del procedimiento inspectivo.

vi. De igual forma, incurre en un claro vicio de existencia de motivación o motivación aparente, el cual acarrea la nulidad del acto administrativo, dado que, de acuerdo al considerando 14 de la resolución sancionadora puede apreciarse una interpretación vaga y antojadiza, pues la Sub Intendencia concluye que de la misma "se infiere" que la empresa "sin excepción" se reservó el derecho a extender los beneficios negociados con el SITRACORPS a los trabajadores no afiliados al mismo, lo que "conlleva entender" que puede tratarse de trabajadores afiliados al mismo, nada más lejano de la realidad, que además no cuenta con sustento jurídico alguno, vulnerando el principio de negociación libre y voluntaria de la negociación colectiva e implicaría una grave vulneración del contenido del Convenio 98 de la OIT, ratificado por el Perú.

vii. Igualmente, invoca el incumplimiento del principio de igualdad, evidenciando que se trata de una materia de "discriminación" no incluida en la inspección, pues de acuerdo a lo señalado en el considerando 14 de la resolución sancionadora da a entender que lo que se cuestiona es una tema referido a la igualdad y no discriminación en el trabajo, contraviniendo la

competencia material de los inspectores, en tanto, la materia discriminación no es parte de la orden de inspección.

viii. Que, la autoridad sancionadora no puede presumir el incumplimiento en base a la sospecha pues que la empresa no haya entregado documento alguno que acredite el ofrecimiento de algún beneficio al SUTRAGRISA, con la finalidad de dar por terminada la negociación colectiva, no va en contra del artículo 57 del TUO de la LRCT, vulnerando el principio de legalidad y de presunción de licitud, ya que, del citado artículo, se concluye que los ofrecimientos realizados al SUTRAGRISA constituye una facultad, no una exigencia.

Por lo tanto, la falta de acreditación de éstos no puede ser exigida en ningún momento por la autoridad laboral. Sin perjuicio de ello, la impugnante hace de conocimiento que el mismo monto por aumento general de remuneraciones pactado con el SITRACORPS fue ofrecido al SUTRAGRISA en el marco de la negociación, aunque tal propuesta fue rechazada.

ix. Alega que la resolución de primera instancia debe ser desestimada por cuanto el SITRACORPS y el SUTRAGRISA son sindicatos minoritarios, por lo que, la aplicación de los convenios colectivos que suscriban con la empresa, solamente se circunscribirá a sus propios afiliados o al personal que las partes hayan comprendido en sus acuerdos, por ejemplo, a trabajadores no afiliados, en ejercicio de la libertad sindical de las partes y conforme al artículo 42 del TUO de la LRCT.

En ese sentido, reitera que, con el SITRACORPS, se llegó a un acuerdo dando solución al pliego de reclamos en fecha 22 de abril de 2019. Ahora, el no haber extendido al SUTRAGRISA los beneficios que se pactó con los afiliados al SITRACORPS no supone en modo alguno un acto de afectación a la libertad sindical, puesto que dicho sindicato había presentado su propio pliego de reclamos y se encontraba en negociación colectiva con la empresa.

x. Aclara que la extensión de beneficios a los trabajadores del SUTRAGRISA en los términos pactados con el SITRACORPS vulneraría la autonomía negocial del SUTRAGRISA, pues, contrariamente a lo señalado en la resolución sancionadora, al SUTRAGRISA no le correspondían dichos beneficios porque los mismos tuvieron origen en una fuente normativa: el convenio colectivo con una organización sindical ajena al sindicato supuestamente afectado.

Siendo ello así, advierte que no se puede partir de la presunción de que los beneficios pactados iban a ser los mismos en el caso del SUTRAGRISA, pues esta organización responde a los intereses de sus propios afiliados y estos intereses son materia de negociación en el proceso de negociación colectiva, donde de forma libre y voluntaria, las partes buscan adoptar un acuerdo.

xi. Por último, recalca que no existe afectación a la libertad sindical de SUTRAGRISA, así como tampoco se promueve la desafiliación, en tanto la tasa de afiliación entre abril y julio de 2019 fue favorable.

Es más, señala que dicho sindicato ha afiliado a uno de los trabajadores que pertenecía a SITRACORPS durante el mes de junio de 2019, pese a que dicho trabajador ha percibido los beneficios acordados en el Convenio Colectivo suscrito con SITRACORPS. En ese sentido, la presunta afectación a la libertad sindical no puede acreditarse por la sola interpretación o suposición, sino que requiere evidencia real y concreta sobre la afiliación y los efectos negativos sufridos como consecuencia de las medidas adoptadas por la empresa; sin embargo, en ninguna parte del expediente sancionador e inspectivo, se llega a describir una sola prueba que acredite la afectación de la tasa de afiliación a SUTRAGRISA.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 20 de enero de 2022², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. Precisa que la autoridad instructora ha emitido su pronunciamiento conforme a los Hechos Constatados en las actuaciones inspectivas de investigación plasmadas en el Acta de Infracción, así como tomando en cuenta

los argumentos y la documentación aportada por la impugnante. Por ello, se ha cumplido con el cauce correspondiente, esto es que, para determinar la conducta infractora, debe ser constatada mediante la actuación inspectiva de investigación, la cual está cargo y es función del inspector de trabajo quien, al establecer la comisión de infracciones le corresponde emitir la respectiva Acta de Infracción.

ii. Del análisis de la resolución de primera instancia, la Intendencia aprecia que, sobre la base de los hechos constatados, así como del análisis y conclusiones del Informe Final, ha determinado que la impugnante ha incurrido en actos que afectan la libertad sindical al promover la no afiliación y/o desafiliación de la organización sindical (SUTRAGRISA), al hacer extensivos a los trabajadores no sindicalizados, los beneficios de un convenio colectivo mientras se encontraba en trámite una negociación colectiva, conforme a las verificaciones realizadas por el personal inspectivo, cuyos hechos han sido calificados por la autoridad de primera instancia como "actos que afectan la libertad sindical", que está previsto como una infracción muy grave en materia de relaciones laborales contenida en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT. En consecuencia, concluye que no ha existido vulneración al debido procedimiento.

iii. Respecto al argumento que el presente procedimiento se encuentra caduco, la Intendencia señala que el mismo se inició de oficio con la notificación de la Imputación de Cargos, el 23 de noviembre de 2020, a la impugnante. En esa línea, teniendo en cuenta el numeral 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG, el plazo máximo para resolver el procedimiento sancionador vence el 23 de agosto de 2021 y, como la Resolución de Sub Intendencia N° 702-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2 fue notificada a la impugnante el 19 de agosto de 2021, el procedimiento fue resuelto dentro del plazo de nueve meses antes que tenga efectos de caducidad.

Ahora bien, la Intendencia advierte que, en forma innecesaria, el inferior en grado dispuso de la ampliación del plazo para resolver el procedimiento sancionador por medio de la Resolución de Sub Intendencia N° 560-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, en tanto que la resolución impugnada fue emitida el 17 de agosto de 2021 y notificada a la impugnante el 19 de agosto de 2021, esto es, antes de que venciera el plazo máximo de nueve meses.

iv. Respecto a la vulneración del principio de predictibilidad o confianza legítima, señala que la resolución impugnada, así como las demás actuaciones realizadas en el presente procedimiento, encuentran su fundamento en las normas citadas como sustento, constituyendo la misma una base objetiva para la toma de decisión en cada instancia y cumpliéndose, de este modo, con la observancia a dicho principio.

v. La impugnante cuestiona lo desarrollado en el considerando 14 de la resolución de primera instancia, por el cual se interpretó el tercer párrafo de la cláusula primera del convenio colectivo 2019-2020, de modo tal que su redacción permita que el empleador también ofrezca el otorgamiento de los beneficios estipulados en el convenio a SUTRAGRISA, porque este apartado no se encuentra debidamente motivado. En respuesta a ello, la Intendencia, previo análisis íntegro del expediente, como de la resolución de primera instancia, advierte que el inferior en grado, dentro de las facultades con las que se encuentra revestido, ha realizado el correcto análisis de los acontecimientos, tipificándolos correctamente con los hechos que son pasibles de sanción.

Además, se aprecia que el inferior en grado ha motivado su decisión de sancionar a la ahora impugnante por las infracciones que fueron imputadas en el Acta de Infracción, no sólo en base a las conclusiones arribadas por el personal inspectivo, sino evaluando nuevamente el material probatorio que se tuvo a la vista en la etapa de actuaciones inspectivas y los alegatos presentados, por lo que, no comparte lo alegado referido a que el procedimiento venido en alzada incurre en vicios de nulidad o que exista una interpretación vaga o antojadiza.

vi. Respecto a lo alegado por la impugnante que dicho considerando 14 da a entender que lo que se cuestiona es un tema referido a la igualdad y no discriminación en el trabajo, la Intendencia señala que, en el presente

caso, como bien ha desarrollado la autoridad de primera instancia, la controversia no radica en la prohibición de otorgar beneficios pactados en un convenio colectivo a los trabajadores no sindicalizados, sino en que, la redacción del convenio colectivo 2019-2020 suscrito con el sindicato SITRACORPS, permite que el empleador pueda extender los beneficios adquiridos no solo en favor de los trabajadores sindicalizados de SITRACORPS y los trabajadores no afiliados al mismo, sino también a los trabajadores afiliados al sindicato SUTRAGRISA, lo que derivó en una afectación a la libertad sindical de los mismos. En ese sentido, la impugnante sostiene que no ha demostrado que se haya lesionado los principios alegados, a fin que la instancia en segundo grado pueda evaluar el presunto agravio en su contra, no advirtiéndose de los actuados del expediente Investigatorio, afectaciones a dichos principios.

vii. Finalmente, respecto a lo afirmado por la impugnante que más bien la tasa de afiliación continuó incrementándose, la Intendencia advierte que el inferior en grado ha desvirtuado dicho argumento en el considerando 18 de su resolución, precisando que se desafiliaron 22 trabajadores de SUTRAGRISA desde mayo 2019 (momento en que se comenzaron a otorgar los incrementos remunerativos y otros beneficios a los trabajadores no afiliados), como se advierte de las cartas de desafiliación que obran en el expediente de investigación. Siendo así, concluye que los argumentos señalados por la impugnante no desvirtúan objetivamente la presente infracción.

1.6 Con fecha 11 de febrero de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/ILM.

1.7 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-001141-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 08 de abril de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

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

2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los

términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

3.2 Así, el artículo 49 de la LGIT, modificado por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3 El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es "la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias"⁷⁸.

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 TIENDAS POR DEPARTAMENTO RIPLEY S.A.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que TIENDAS POR DEPARTAMENTO RIPLEY S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/ILM, que confirmó la sanción impuesta de S/ 226,800.00 por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 25 de enero de 2022.

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

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 11 de febrero de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

i. En primer lugar, señala que la SUNAFIL la colocó en un estado de indefensión, ya que recién en la Resolución de Sub Intendencia se cuestiona la no extensión de beneficios pactados con el SITRACORPS al SUTRAGRISA. En ese sentido, a partir de la notificación de esa resolución, es que se evidencia una contraposición de posiciones de la Sub Intendencia, respecto a la de los

inspectores de trabajo y la Autoridad Instructora. Ello, a criterio de la impugnante, vulnera su derecho al debido procedimiento, pues tuvo como consecuencia que la Intendencia confirmara lo resuelto por la Sub Intendencia, al señalar que habría incurrido en actos que afectan la libertad sindical cuando, el haberlos extendido, habría, en realidad, vulnerado la autonomía colectiva que tiene cada sindicato.

ii. En segundo lugar, conforme al artículo 9 y 42 del TUO de la LRCT, no existían restricciones para el despliegue de los efectos, con fuerza vinculante para las partes, del Convenio Colectivo 2019-2020. La Intendencia habría vulnerado ello, al confirmar una sanción que se impuso, a raíz de las afirmaciones de los inspectores al asumir que los trabajadores afiliados a SUTRAGRISA se desafiliaron precisamente, en razón de la no extensión de beneficios a su sindicato y no por otros motivos externos.

Así también, por el hecho que la Intendencia pretende establecer como obligación la extensión de los beneficios conseguidos por el SITRACORPS al SUTRAGRISA, lo cual vulnera la autonomía colectiva, dado que el proceso de negociación colectiva es libre y voluntario, cuyo fin es consensuar los intereses de las partes, en este caso, la extensión de beneficios a trabajadores no sindicalizados, según la Primera Cláusula del Convenio Colectivo 2019-2020. Por ende, la impugnante sostiene que el requerimiento de la Intendencia de extender los beneficios del SITRACORPS al SUTRAGRISA no solamente carece de sustento o fuente normativa que lo justifique, sino que habría desconocido la autonomía de las partes para negociar y pactar los beneficios adecuados para ambos, al imponerse la medida.

iii. En tercer lugar, recalca que la Intendencia confirma la interpretación errónea y antojadiza que realiza la Sub Intendencia respecto de la Primera Cláusula del Convenio Colectivo 2019-2020 suscrito con el sindicato SITRACORPS.

No debe entenderse que, a través de la cláusula en mención, la empresa se reservó el derecho de extender los beneficios negociados con el SITRACORPS a los trabajadores no afiliados al mismo, sino que, puede tratarse de trabajadores afiliados al mismo tiempo.

Respecto a que finalmente sí se pueda hacer extensivo esos beneficios a SUTRAGRISA, la impugnante enfatiza que ello colocaría en una posición más favorable a dicho sindicato, respecto a los trabajadores afiliados de SITRACORPS porque eventualmente, recibirían un doble beneficio: los extensivos del Convenio Colectivo suscrito con SITRACORPS y el eventual acuerdo de su propio pliego de reclamos. Ello, sin mencionar que no cabría justificación objetiva y razonable para que un empleador lo realice.

iv. En cuarto lugar, reitera que a lo largo del procedimiento han puesto de conocimiento que los ofrecimientos realizados a los trabajadores no afiliados a ningún sindicato no afectaron la tasa de afiliación del SUTRAGRISA, pues su tasa de afiliación, entre abril y julio de 2019 fue favorable y se incrementó. No obstante, la Intendencia no se pronuncia respecto a este incremento; por el contrario, se centra en inferir que la desafiliación de los 22 trabajadores se originó por consecuencia de la no extensión de los beneficios sin mencionar documento alguno que pruebe ello. En ese sentido, la presunta afectación a la libertad sindical no puede acreditarse por la sola interpretación o suposición, sino que requiere evidencia real y concreta sobre la afiliación y los efectos negativos sufridos como consecuencia de las medidas adoptadas por la empresa.

v. En quinto lugar, sostiene que se ha vulnerado el principio de legalidad porque les imputa haber incumplido con el principio de igualdad, cuando la materia de la orden de inspección no versa sobre discriminación, y omitiendo la Intendencia pronunciarse al respecto. Es más, la propia Autoridad Inspectiva señala que incluir tal materia y, por tal, dicho cuestionamiento resulta inviable al no haber sido debidamente refrendada.

En esa línea, se demuestra que, si en un procedimiento inspectivo que versa sobre libertad sindical, resultaba importante analizar el cumplimiento -o no- del principio de igualdad, se debió dejar sin efecto el presente procedimiento ya que SUNAFIL estaría evaluando e

imputando una infracción de una materia no comprendida en la Orden de Inspección.

vi. Asimismo, la impugnante sostiene la vulneración de los principios de tipicidad y debido procedimiento (en específico, el de inalterabilidad de la imputación de cargos) al variar la conducta infractora imputada inicialmente. Ello debido a que primero se le cuestionó el hecho de haber extendido los beneficios del convenio colectivo celebrado con SITRACORPS a los trabajadores no sindicalizados. Sin embargo, con la resolución de Sub Intendencia, y cambiando la conducta infractora, se les termina sancionando por no haber extendido los beneficios del referido convenio a los afiliados al SUTRAGRISA.

A modo de complemento, menciona que, en resoluciones anteriores del Tribunal de Fiscalización Laboral, ya se ha establecido que la Sub Intendencia no tiene competencia para cambiar la tipificación de una infracción, ya que la Autoridad Instructora es la encargada de determinar la conducta infractora en aras de proponer una sanción.

vii. Finalmente, que se varíen las imputaciones, los argumentos y, sobre todo, los criterios para calificar la presente infracción son, a criterio de la impugnante, una clara vulneración al derecho al debido procedimiento que todo sujeto administrado debe gozar. Ello genera incertidumbre sobre cómo será tramitada y resuelta la presente controversia, lo cual contraviene el derecho a la seguridad jurídica.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la extensión de beneficios de un convenio colectivo a trabajadores no sindicalizados

6.1 La Constitución Política de Perú, en su artículo 28, reconoce el derecho a la sindicación y la libertad sindical:

“Artículo 28.- Derechos colectivos del trabajador. 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.

2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.

3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones”.

6.2 En ese sentido, se aprecia la máxima valoración jurídica que tiene el hecho sindical en nuestro ordenamiento jurídico, en la medida que estamos ante el reconocimiento de un bien jurídico tutelado en el nivel más alto dentro del Derecho nacional, con lo que, evidentemente, pasa a formar parte del denominado interés público.

6.3 La libertad sindical ha sido considerada en diversos tratados internacionales de derechos humanos, de ámbito mundial y americano, como un derecho fundamental del cual es titular todo ciudadano. La Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), ha desarrollado extensamente el contenido de este derecho a través de diversos Convenios y Recomendaciones, así como en la pragmática de sus Órganos de control (fundamentalmente, a través del Comité de Libertad Sindical). Esta Sala estima pertinente recordar que todo este contenido conforma al bloque de legalidad que, sobre la materia, debe hacerse eficaz en nuestro sistema jurídico.

6.4 Es así que, conforme al artículo 2 del Convenio N° 87 de la OIT, Convenio relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación, “los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”.

6.5 Por su parte, es importante mencionar lo dispuesto en el artículo 1 del Convenio N° 98 de la OIT, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, que establece lo siguiente:

“1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.

2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto: (a) sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato; (b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo”.

6.6 Asimismo, el artículo 2 del referido Convenio N° 98, establece lo siguiente: “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”.

6.7 Es importante precisar que, en el artículo 55 de la Constitución Política del Perú, se establece que “los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”. Asimismo, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú señala en forma expresa que: “las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”.

Estas disposiciones se deben concordar con la Décima Disposición Complementaria de la Ley N° 29497, Ley Procesal del Trabajo, la misma que señala: “conforme a lo establecido en la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución Política del Perú, los derechos laborales, individuales o colectivos se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre la materia ratificados por el Perú, sin perjuicio de consultar los pronunciamientos de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los criterios o decisiones adoptados por los tribunales internacionales constituidos según tratados de los que el Perú es parte”. En ese sentido, por mandato expreso de la Constitución Política del Perú, es obligación interpretar los derechos laborales de conformidad con los convenios internacionales, entre los que se encuentran los Convenios de la OIT.

6.8 Para Alfredo Villavicencio Ríos⁹, “la libertad sindical es el derecho fundamental de los trabajadores a agruparse establemente para participar en la ordenación de las relaciones productivas. Este derecho, para ser entendido como tal, debe incluir, por lo menos, la libertad para constituir sindicatos, y afiliarse a ellos, así como la adecuada protección al ejercicio de la actividad sindical. Dentro de nuestro ordenamiento jurídico, el Tribunal Constitucional ha delimitado el contenido esencial del derecho a la libertad sindical, señalando que este derecho constitucional tiene un aspecto orgánico y otro funcional.”

De acuerdo a lo reseñado por el autor antes citado, el aspecto orgánico o estático consiste en la facultad de toda persona de constituir organizaciones con el propósito de defender sus intereses gremiales y, el aspecto funcional o dinámico supone la actuación del sujeto colectivo dirigida a promover y tutelar los intereses económicos y sociales de los trabajadores.

6.9 Asimismo, respecto a la libertad sindical individual, ésta puede dividirse en dos planos: la libertad sindical individual positiva y la libertad sindical individual negativa. La libertad sindical individual positiva está constituida por todos los derechos que poseen los trabajadores para constituir y afiliarse a las organizaciones que consideren convenientes, sin autorización previa de ninguna autoridad o de su empleador; así como, el derecho de la actividad sindical. En tal sentido, la libertad

sindical individual positiva contiene el derecho a la libre constitución de organizaciones sindicales y el derecho de libre afiliación. Por otro lado, la libertad sindical individual negativa consiste en el derecho de los trabajadores a no ser obligados a afiliarse a una organización sindical; es decir, que los trabajadores tienen derecho a elegir, libre y voluntariamente, si desean afiliarse, no afiliarse o desafiliarse a un sindicato, no pudiendo estar condicionada su decisión por la amenaza de perder el empleo, sufrir cualquier tipo de represalia durante a relación laboral, entre otros similares que condicionen una decisión libre y voluntaria.

6.10 Por otro lado, corresponde señalar que la negociación colectiva permite la solución de los conflictos colectivos de trabajo, siendo deber del Estado incentivarla a fin de asegurar que los trabajadores puedan negociar en torno a una mejora remunerativa, condiciones de trabajo y otras siempre que tengan como base el respeto de los derechos laborales y condiciones dignas. En ese orden de ideas, la negociación colectiva se materializa como un medio por el cual se garantiza la libertad sindical. Así, el Tribunal Constitucional ha señalado en la Sentencia recaída en el Expediente N° 02211-2009-PA/TC, lo siguiente:

“7. Sin embargo, además de los dos planos de la libertad sindical antes mencionados, debe también considerarse la garantía para el ejercicio de aquellas actividades que hagan factible la defensa y protección de los propios trabajadores. En tal sentido, el contenido esencial de este derecho no puede agotarse en los aspectos orgánico y funcional, sino que a este núcleo mínimo e indisponible deben añadirse todos aquellos derechos de actividad o medios de acción que resulten necesarios, dentro del respeto a la Constitución y la ley, para que la organización sindical cumpla los objetivos que a su propia naturaleza corresponde, esto es, el desarrollo, la protección y la 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 resultará vulneratorio del derecho de libertad sindical”.

6.11 Podemos indicar que el convenio colectivo nace de la autorregulación de los trabajadores y empleadores, quienes acuerdan mutuamente determinados derechos u obligaciones que regirán las relaciones laborales, los que se incorporan al contrato de trabajo y subsisten durante la vigencia de este último hasta finalizada la relación laboral. Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 008-2005-PI/TC ha indicado que: “[...] El convenio colectivo permite la facultad de autorregulación entre trabajadores y empleadores, a efectos de reglamentar y administrar por sí mismos sus intereses en conflicto. Surge de la negociación llevada a cabo entre el empleador o una organización de empleadores y una o varias organizaciones sindicales, con miras a ordenar y regular las relaciones laborales. En la doctrina aparece bajo varias denominaciones; a saber, contrato de paz social, acuerdo corporativo, pacto de trabajo, etc. [...]”.

6.12 El Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 33 de la sentencia recaída en el Expediente N° 008-2005-PI/TC, ha precisado que, la convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.

Debe tenerse presente que la Constitución Política del Perú señala que uno de los temas que se regula en el convenio colectivo es el ámbito de aplicación del mismo, es decir, a qué grupo de personas les será aplicable los derechos y obligaciones que se acuerden, y ello de conformidad con la autonomía colectiva y la libertad contractual que tienen este tipo de acuerdos. Por tal motivo, podemos concluir que, teniendo la citada “fuerza vinculante”, el convenio colectivo pone al empleador y a los trabajadores en cuyo nombre se haya celebrado el acuerdo en posición de sujetos obligados a respetar su alcance, las limitaciones o exclusiones del

convenio colectivo; siendo esto, como hemos señalado, la manifestación de la autonomía colectiva que tienen las organizaciones sindicales para establecer acuerdos que protejan sus intereses, dentro del marco dispositivo que la legislación reconoce.

6.13 Es importante señalar que nuestro ordenamiento laboral establece, para el caso de los acuerdos celebrados por sindicatos minoritarios, a la afiliación a la organización pactante como elemento determinante para determinar el ámbito subjetivo de los convenios colectivos. Es decir, para acceder a la aplicación de los convenios colectivos acordados entre un empleador y un sindicato minoritario, un trabajador debe encontrarse afiliado a la organización sindical pactante. Por ello, no todo trabajador que no esté afiliado a un sindicato será beneficiado ni será potencialmente beneficiario del convenio colectivo, pues ello desalentaría la afiliación al mismo.

6.14 Ya esta Sala ha dejado sentada su discrepancia del criterio establecido por el VIII Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral, sobre la extensión de beneficios del convenio celebrado con el sindicato minoritario (considerando 6.16 de la Resolución de Sala Plena N° 009-2022-SUNAFIL/TFL, publicada en el Diario Oficial el 23 de octubre de 2022). Esto, debido a que —de un lado— resulta de dudosa constitucionalidad que el empleador, ejerciendo una decisión unilateral, actúe generando un impacto adverso contra los afiliados y contra el interés tutelable consistente en la afiliación de más personas.

Igualmente, resulta difícilmente compatible con el modelo de pluralidad sindical y de respeto de la libertad sindical que se permita que un sindicato minoritario autorice la extensión de los beneficios arreglados bajo esa condición, cuando en el mismo ámbito podrían —por ejemplo— existir otras organizaciones cuya mera subsistencia (no se diga ya la posibilidad de fijar acuerdos con el empleador vía la negociación colectiva) podría verse seriamente amenazada por este tipo de extensiones contrarias a lo previsto en los artículos 9, 46 y 47 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (en adelante, **TUO de la LRCT**).

6.15 Así, resulta importante señalar lo dispuesto en el artículo 9 del TUO de la LRCT, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2003-TR:

“En materia de negociación colectiva, el sindicato que afilie a la mayoría absoluta de los trabajadores comprendidos dentro de su ámbito asume la representación de la totalidad de los mismos, aunque no se encuentren afiliados.

De existir varios sindicatos dentro de un mismo ámbito, podrán ejercer conjuntamente la representación de la totalidad de los trabajadores los sindicatos que afilien en conjunto a más de la mitad de ellos.

En tal caso, los sindicatos determinarán la forma en que ejercerán esa representación, sea a prorrata, proporcional al número de afiliados, o encomendada a uno de los sindicatos. De no haber acuerdo, cada sindicato representa únicamente a sus afiliados”.

6.16 Si bien dicha norma otorga una representación legal al sindicato mayoritario, ello no implica que los sindicatos minoritarios no puedan participar de la negociación colectiva, pues ello implicaría restar eficacia al derecho de libertad sindical, pero sí se debe determinar el alcance de los acuerdos a los que arriben estos sindicatos minoritarios, pues nuestro ordenamiento no señala en forma expresa este alcance.

6.17 Sobre los alcances de un convenio colectivo celebrado por una organización sindical minoritaria, la Casación Laboral N° 12901-2014-CALLAO, de fecha 26 de abril de 2017, en su considerando vigésimo segundo, señala que:

“Lo discernido anteladamente permite concluir que cuando el convenio colectivo ha sido celebrado por una organización sindical de representación limitada, la misma que no goza de la representatividad de la mayoría de los trabajadores no puede extenderse los efectos del convenio colectivo de este sindicato a los no afiliados del

mismo, pues, permitirlo desalentaría la afiliación en tanto los trabajadores preferirían no afiliarse a una organización sindical, pues de igual modo gozarían de los beneficios pactados en los convenios colectivos que celebre dicho sindicato”.

Esta Sala coincide con esta apreciación jurisdiccional.

6.18 De lo expuesto, corresponde concluir que la extensión unilateral por parte del empleador de los alcances de un convenio colectivo suscrito con un sindicato de representación limitada a favor de trabajadores no afiliados, vulnera el adecuado ejercicio de la libertad sindical ya que tiene un efecto cierto sobre la afiliación (plasmación de un interés público) generando concretamente una situación de desaliento a la afiliación sindical. Igualmente, la extensión del convenio celebrado por el sindicato minoritario, además de violentar lo pactado del convenio colectivo (restándole fortaleza a la organización sindical afectada), supone un proceder de los sujetos pactantes del convenio colectivo que desconoce el ámbito subjetivo concertado.

Respecto al análisis del caso concreto

6.19 Es necesario precisar que, a lo largo del procedimiento inspectivo y sancionador, se ha considerado al sindicato denunciante como minoritario, siendo que en el numeral IV.2 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción, se advirtió que, mediante comprobación de datos, la impugnante declaró un total de 6,774 trabajadores, de los cuales 541 se encontraban afiliados al sindicato denunciante; por lo que de la referida información se evidencia que el “SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DEL GRUPO RIPLEY S.A. - SUTRAGRISA” (en adelante, **SUTRAGRISA**) era un sindicato minoritario, en el momento de cometida la presunta infracción.

6.20 Cabe señalar que, el inspector comisionado ha dejado constancia en el Acta de Infracción sobre la existencia de un sindicato minoritario más: el SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA CORPORACIÓN RIPLEY PERÚ Y SERVICIOS – SITRACORPS (en adelante, **SITRACORPS**).

6.21 Como se recuerda, el RLGIT establece en el numeral 25.10 del artículo 25 que el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con “la realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores, tales como aquellos que impiden la libre afiliación a una organización de trabajadores, promuevan la desafiliación de la misma, impidan la constitución de sindicatos, obstaculicen a la representación sindical, utilicen contratos de trabajo sujetos a modalidad para afectar la libertad sindical, la negociación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga, o supuestos de intermediación laboral fraudulenta, o cualquier otro acto de interferencia en la organización de sindicatos”, **constituye una infracción muy grave en materia de relaciones laborales**, la cual es pasible de una sanción económica (énfasis añadido).

6.22 De acuerdo a la Orden de Inspección N° 13131-2019-SUNAFIL/ILM, las actuaciones inspectivas se iniciaron con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa laboral sobre la materia: Relaciones Colectivas, sub materia: Libertad Sindical. Entonces, de la revisión del Acta de Infracción, se evidencia que, en virtud de los hechos constatados, los inspectores de trabajo pudieron determinar que la impugnante realizó ofrecimientos individuales a trabajadores no sindicalizados, con el objeto de otorgarles los mismos beneficios contenidos en el convenio colectivo suscrito con el SITRACORPS, siempre que mantuvieran su condición de no sindicalizados. Dicho ofrecimiento fue aceptado por el 93.65% de dicho universo de trabajadores no sindicalizados, a quienes se les otorgaron los aludidos beneficios, con lo cual se afectó la libertad sindical del SUTRAGRISA, al haberse producido coetáneamente la desafiliación de 22 trabajadores. Con ello, se ha configurado un acto vulneratorio del derecho a la libertad sindical, lo que constituye una infracción de naturaleza insubsanable, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, tal y como los inspectores

comisionados lo han precisado en el numeral IV.20 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción.

6.23 Ahora bien, en el numeral IV.5 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción, el inspector comisionado dejó constancia que, con fecha 26 de julio de 2019, la impugnante presentó el formato de la comunicación referida al “ofrecimiento de aumento de beneficios a los no sindicalizados” (en adelante, **OANS**), que a la vez sirve de documento modelo de aceptación -de ser el caso- al ofrecimiento.

6.24 Posteriormente, en la comparecencia del 14 de agosto de 2019, la impugnante dejó constancia, en su informe oral, sobre el mecanismo de comunicación del OANS, señalando que en cada una de las tiendas se había informado sobre los alcances y condiciones del mismo, y que la extensión del convenio colectivo suscrito con la otra organización sindical SITRACORPS, se había realizado de conformidad con lo establecido en el propio convenio, conforme ha dejado constancia el personal inspectivo, en el numeral IV.6 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción.

6.25 Asimismo, en el desarrollo de las actuaciones inspectivas de investigación, con fecha 15 de agosto de 2019 se adjunta al expediente el escrito con Registro N° 60568, presentado por el SUTRAGRISA, al cual se anexaron 22 cartas de renuncia al sindicato, haciendo de conocimiento que desde abril se habían desafiliado veintidós (22) trabajadores, de los cuales, veinte (20) fueron entre mayo y junio; es decir, luego que la impugnante enviara el OANS a todas sus tiendas.

6.26 En la siguiente comparecencia, esto es de fecha 22 de agosto de 2019, la impugnante informó sobre el mecanismo de efectivizar el OANS, señalando lo siguiente:

“1. A partir del 22 de abril de 2019 en virtud del Convenio Colectivo 2019-2020 que se suscribió con SITRACORPS y, con el objeto de mantener la equidad salarial en la empresa, se optó por otorgar beneficios de incremento remunerativo y otros adicionales al personal no afiliado a ningún sindicato;

2. Se hizo ofrecimientos individuales para respetar la libertad sindical de los no sindicalizados. Cada uno decidía la aceptación o no; “por tener expectativas de afiliarse a alguna de las organizaciones sindicales de la empresa”;

3. El OANS fue hecho desde el mes de mayo de 2019, en cada una de las tiendas mediante una reunión de áreas, dirigida por el Jefe de Gestión de Personas responsable de la tienda. Se absolvían dudas y se suscribía la aceptación. Solo en Lima Metropolitana, 87 trabajadores decidieron no aceptar los beneficios y optaron voluntariamente por no firmar el acuerdo y,

4. Específicamente, se basó en el párrafo tercero de la cláusula primera del referido convenio, cuyo texto es el siguiente: “EL SINDICATO reconoce que es facultad de LA EMPRESA ejecutar a través de lineamientos y políticas acciones que tengan por finalidad mantener la equidad interna en las compensaciones entre todos sus trabajadores. Con lo cual, LA EMPRESA se reserva el derecho de aplicar los beneficios que considere pertinentes a los trabajadores no afiliados a EL SINDICATO, estén contenidos éstos en el presente documento o en las políticas de LA EMPRESA”.

Lo que fue reiterado mediante escrito de fecha 26 de setiembre de 2019.

6.27 El 19 de setiembre de 2019 se adjuntó al expediente el escrito con Registro N° 60570-2019, presentado por el SUTRAGRISA, mediante el cual se hace de conocimiento el número de afiliados a agosto de 2019. La relación nombra a 541 afiliados. Además, presentan la lista de 31 trabajadores desafiliados de mayo a setiembre de 2019; señalando que son “producto de la práctica discriminatoria que sufren sus afiliados frente al resto mayoritario de trabajadores no afiliados a los cuales se les ha dado un aumento de remuneraciones y otros beneficios sin estar afiliados, buscando de esta manera desincentivar a sus afiliados”.

6.28 En la visita de inspección del 4 de octubre de 2019, el inspector auxiliar notificó la detección de la

infracción insubsanable a la libertad sindical, en perjuicio del sindicato recurrente. Se adjuntó, a la constancia de actuación inspectiva, el "Anexo a la Constancia de Actuaciones Inspectivas de Investigación" (Anexo de detección de infracción insubsanable), que contiene los considerandos de tal detección e insubsanabilidad.

6.29 Conforme al numeral IV.14 y IV.15 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción, se advierte que el personal inspectivo ha realizado una apreciación de los informes presentados por la impugnante los días 22 de agosto y 26 de setiembre de 2019 (denominado este último, "Ayuda Memoria").

Tales escritos, de manera global, se refieren a tres grandes puntos: al mecanismo que usó para efectivizar el OANS, a las afiliaciones y desafilaciones ocurridas después del OANS y los acuerdos logrados con gran parte del personal no sindicalizado y, por último, con el supuesto amparo de su conducta en el convenio colectivo suscrito con el SITRACORPS, en el principio de igualdad y en casaciones de la Corte Suprema.

Como se observa, la impugnante resume su posición que ha expresado de manera oral y por escrito, a lo largo del procedimiento. No obstante, ninguno de los dos escritos ha generado convicción a los inspectores en cuanto a que su accionar haya estado plenamente arreglado a derecho. El inspector precisa, sobre la Ayuda Memoria, que ésta habría adquirido mayor importancia, al no haber presentado posteriormente, a la notificación del Anexo de detección de infracción insubsanable, ningún escrito a modo de descargo o alegato, aun cuando había plazo; sin embargo, no causó algún efecto en favor de la impugnante.

6.30 En complemento a todo lo precisado, conviene señalar lo que ha dejado constancia el personal inspectivo en el numeral IV.16 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción:

1. "Antes, durante y al finalizar las actuaciones del presente procedimiento de inspección, el entonces inspeccionado y el sindicato minoritario SUTRAGRISA han estado en negociación colectiva.

2. El 22 de abril de 2019, el entonces inspeccionado firmó un convenio colectivo con el sindicato minoritario SITRACORPS dando solución al Pliego de Reclamos correspondiente.

3. El aumento remunerativo y otros beneficios que se pactó con el SITRACORPS y dieron solución al aludido pliego, fueron ofrecidos verbal, por escrito y de modo individual a los trabajadores no sindicalizados:

BENEFICIO	CONVENIO SITRACORPS		OFRECIMIENTO NO AFILIADOS	
	2019	2020	2019	2020
Asignación por movilidad	S/ 15.00	S/ 16.00	S/ 15.00	S/ 16.00
Asignación por escolaridad	S/ 430.00	S/ 440.00	S/ 430.00	S/ 440.00
Asignación familiar	S/ 105.00	S/ 110.00	S/ 105.00	S/ 110.00
Ayuda económica por fallecimiento de colaborador	S/ 3,600.00	S/ 3,600.00	S/ 3,600.00	S/ 3,600.00
Ayuda económica por fallecimiento de familiar directo	S/ 3,100.00	S/ 3,100.00	S/ 3,100.00	S/ 3,100.00
Bono por nacimiento de hijo (a) del colaborador	S/ 470.00	S/ 480.00	S/ 470.00	S/ 480.00
Bono por campaña	S/ 80.00	S/ 90.00	S/ 80.00	S/ 90.00

4. En Lima Metropolitana, la mayoría de los trabajadores no sindicalizados aceptaron dicho ofrecimiento, firmando el acuerdo individual respectivo.

5. Entre los meses de mayo a setiembre han sucedido una serie de desafilaciones al SUTRAGRISA.

6. El entonces inspeccionado y el SUTRAGRISA hasta la presente fecha no han arribado a una solución que ponga fin a la negociación colectiva.

7. No se ha acreditado de la existencia del ofrecimiento de una fórmula al SUTRAGRISA, por parte del entonces inspeccionado, para solucionar la negociación colectiva, tomando, por ejemplo, como referencia el convenio colectivo con el SITRACORPS y lo acordado individualmente con los trabajadores no sindicalizados".

6.31 En este punto, es necesario precisar que, conforme a los artículos 16¹⁰ y 47¹¹ de la LGIT, los hechos constatados por los inspectores actuantes que

se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.

6.32 Por otro lado, en los numerales 13 al 23 de la Resolución de Sub Intendencia, se observa el cumplimiento para determinar la responsabilidad por actos que afectan la libertad sindical, de acuerdo con las actuaciones inspectivas de investigación y conforme a la documentación exhibida por el entonces inspeccionado en la etapa de investigación. En ese sentido, conforme a lo precisado anteriormente, se ha verificado que las partes (la impugnante y el SITRACORPS) suscribieron un "Convenio Colectivo 2019-2020" de fecha 22 de abril de 2019, a través del cual se advierte que su aplicación será a todos los afiliados al Sindicato con vínculo laboral vigente a la firma del convenio colectivo de trabajo, precisando, además, en la cláusula correspondiente (tercer párrafo) lo siguiente:

CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

(...)

EL SINDICATO reconoce que es facultad de LA EMPRESA ejecutar a través de lineamientos y políticas acciones que tengan por finalidad mantener la equidad interna en las compensaciones entre todos sus trabajadores. Con lo cual, LA EMPRESA se reserva el derecho de aplicar los beneficios que considere pertinentes a los trabajadores no afiliados a EL SINDICATO, estén contenidos éstos en el presente documento o en las políticas de LA EMPRESA.

6.33 En ese contexto, se concluye que existen actos que atentan contra la libertad sindical, al haberse verificado que la impugnante, en el mes de mayo de 2019, realizó ofrecimientos individuales a 1370 trabajadores no sindicalizados, que laboran en Lima Metropolitana, para otorgarles los mismos beneficios contenidos en el Convenio Colectivo suscrito con el SITRACORPS el 22 de abril de 2019, siempre que mantuvieran su condición de no sindicalizados, aceptando dicho ofrecimiento el 93.65% de dicho universo de trabajadores no sindicalizados (solo 87 trabajadores de Lima Metropolitana no aceptaron el ofrecimiento), a quienes se les otorgaron los aludidos beneficios a partir del mes de mayo de 2019, con lo cual se afectó la libertad sindical del SUTRAGRISA, tanto en lo colectivo como en lo individual, en lo referente a cada afiliado; en el sentido que este tipo de conductas desmotiva o desanima a los trabajadores de integrar dicha organización sindical y a la vez promueve la desafilación de sus integrantes, habiéndose desafilado 22 trabajadores, mientras se encontraba en trámite una negociación colectiva, la que también se vio afectada por el mencionado ofrecimiento y posterior otorgamiento de beneficios, por parte de la impugnante, todo lo cual constituye un acto de interferencia en la organización del SUTRAGRISA.

6.34 En esa línea argumentativa, de conformidad con el precedente administrativo de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 009-2022-SUNAFIL/TFL, publicado el 23 de octubre de 2022, en el diario oficial El Peruano, la evaluación de los alegatos relativos a la extensión de beneficios de los convenios colectivos minoritarios por parte de los empleadores, debe de encontrarse vinculado bajo el siguiente aspecto:

"**6.16** Por su lado, el VIII Pleno Jurisdiccional precisa que "no se puede extender los efectos del convenio colectivo suscrito por un sindicato minoritario a aquellos trabajadores que no están afiliados al mismo o que no estén sindicalizados, salvo que el propio convenio, por acuerdo entre las partes, señale lo contrario de forma expresa o el empleador decida unilateralmente extender los beneficios del convenio colectivo a los demás trabajadores; siempre y cuando se refieran solamente a beneficios laborales más favorables al trabajador". **El criterio sentado por el citado acuerdo plenario no vincula a la Administración del Trabajo**, por cuanto su alcance carece de efectos vinculantes en particular y su motivación resulta inadecuada para resolver el problema jurídico existente, a la luz de las consideraciones de

esta Sala, expuestas en los siguientes puntos de esta resolución” (énfasis añadido).

6.35 Sobre el particular, inclusive si se adoptase (como sugiere el recurso de revisión) la tesis del Octavo Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral, que valida el acuerdo entre partes para extender este tipo de beneficios, se requiere de la existencia de un pacto entre partes que señale este tipo de acuerdo **de forma expresa**. En contraposición, en este caso lo que tenemos es una referencia insertada en la cláusula correspondiente (cláusula primera) en la que se alude a un reconocimiento de la facultad empleadora de ejercer el poder de dirección, con alusión a los aspectos salariales y a un contenido jurídico de difícil precisión para el caso concreto (“la equidad”) (énfasis añadido).

6.36 Entonces, esta Sala debe proceder al análisis de validez de la invocación de la cláusula celebrada por un sindicato minoritario con el empleador que permitiría extender ciertos beneficios económicos y la denunciada afectación de la afiliación sindical de otro sindicato minoritario. Esto, para establecer si este acuerdo representa una fórmula válida, conforme con el derecho constitucional de libertad sindical, a propósito del sindicato minoritario pactante, en el ámbito de su actuación.

6.37 Con respecto a la primera cuestión, es necesario analizar si el sindicato pactante puede celebrar un acuerdo consistente para autorizar o reconocer que el empleador tiene la facultad de equalizar ciertas condiciones salariales entre afiliados a su organización, afiliados a otras organizaciones y no sindicalizados en general. Es decir, debe establecerse si el sindicato pactante es el titular de un acto de disposición de semejante alcance.

6.38 En el entendimiento de esta Sala, este acuerdo podría tener un efecto antisindical subyacente si es que, en el ámbito respectivo, existe otra organización sindical minoritaria (como ocurre en este caso) o, incluso, si se estuviera formando un sindicato.

6.39 Sin embargo, lo que se observa en el expediente es una autorización abierta, de parte del sindicato pactante —una organización minoritaria distinta de la que sufre la desafiliación como resultado coetáneo a la extensión practicada por el empleador— que no encuentra debida estructuración con el modelo de representación que nuestro sistema ha establecido en la por aplicación sincronizada de los artículos 9, 46 y 47 de la LRCT.

6.40 Esta Sala ha plasmado este criterio, recogiendo en el considerando 6.22 del precedente administrativo de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 009-2022-SUNAFIL/TFL:

“**6.22** Como puede comprobarse, la doctrina, con base constitucional, ha subrayado que, por aplicación sincronizada de los artículos 9, 46 y 47 de la LRCT, se pueden producir las siguientes variables con respecto a la representatividad y los efectos del convenio colectivo de trabajo resultante en el nivel de empresa.

6.22.1 Un sindicato que afilia a la mayoría absoluta de los trabajadores tiene facultades para negociar por todas las personas comprendidas en ese ámbito, pudiendo extenderse los efectos del convenio a todos los trabajadores (eficacia general) o solo a los afiliados a la organización sindical mayoritaria (eficacia limitada), según la naturaleza de los beneficios y lo que hayan previsto los sujetos colectivos (empleador y sindicato).

6.22.2 Un sindicato minoritario, que no representa a la mayoría absoluta de trabajadores, puede negociar la suscripción de convenios colectivos de eficacia limitada, esto es, de aplicación exclusiva con respecto a sus afiliados.

6.22.3 Varios sindicatos minoritarios tienen representatividad para negociar por todos los trabajadores del ámbito, si aquellas organizaciones coaligadas alcanzan a ser la mayoría dentro del ámbito correspondiente. En cambio, si no hay coalición, cada sindicato minoritario podrá negociar por separado y cada convenio se extenderá exclusivamente a sus afiliados.

6.22.4 De coexistir un sindicato mayoritario y uno o más sindicatos minoritarios, aquel que afilia a la mayoría absoluta del ámbito, tendrá representatividad, pudiendo

negociar por todos los trabajadores y, de celebrarse un convenio colectivo de trabajo, éste tendrá eficacia general”.

6.41 Por último, resta anotar que el texto del párrafo 3 de la cláusula primera del convenio suscrito entre la impugnante y el SITRACORPS no representa a un contenido que permita, refuerce o siquiera declare facultad alguna del empleador. El empleador no podría dejar virtualmente sin contenido ni sin aplicación efectiva al ejercicio de la representatividad de una organización sindical dentro de su ámbito de influencia ni bajo la autonomía colectiva ni bajo su propio poder privado. Además, tampoco está autorizado a dejar sin efecto la fuerza vinculante del convenio colectivo, con respecto a la delimitación de su ámbito subjetivo de aplicación, lo que proviene del contenido normativo del artículo 28, inciso segundo de la Constitución Política del Perú, y del bloque de legalidad definido por el artículo 9 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, Decreto Supremo N° 010-2003-TR, que esta referido en el considerando 6.22 del precedente administrativo de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 9-2022-SUNAFIL/TFL, y que permite ver, no se puede alterar este ámbito predefinido por ley.

6.42 Por tanto, se concluye que, en el presente caso, existen actos que atentan contra la libertad sindical, en base a lo determinado en las actuaciones inspectivas de investigación, dándose una explicación solvente con hechos conexos: la promoción de la extensión del beneficio y la desafiliación. Cabe señalar que el hecho que un sindicato distinto haya autorizado ello, resulta objetable por tres razones:

1. No es el único sindicato en el ámbito, por lo que el acuerdo no afecta solamente a sus representados, sino a los de, al menos, otra organización.

2. Bajo el criterio de la Corte Suprema, en el VIII Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral, se permiten acuerdos que **expresamente** autoricen la extensión de beneficios; mientras que lo que se ha citado como base de defensa por la empresa es una declaración general.

3. Más a fondo, esa declaración del convenio con el otro sindicato minoritario podría ser analizada como un acuerdo que desnaturaliza el criterio de representatividad sindical que es recogido en los artículos 9, 46 y 47 de la LRCT, los que han sido recogidos en nuestro precedente administrativo de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 009-2022-SUNAFIL/TFL y dispone abiertamente algo que no está en la esfera jurídica del sindicato minoritario (énfasis añadido).

6.43 Asimismo, lo examinado resulta ser un acto vulneratorio del derecho a la libertad sindical del SUTRAGRISA, tanto en lo colectivo como en lo individual (en lo referente a cada afiliado), pues este tipo de conductas desmotiva o desanima a los trabajadores de integrar dicha organización sindical por un acto desplegado por el empleador. Simultáneamente, es un comportamiento objetivamente apto para promover la desafiliación de sus integrantes.

Así, con la investigación hecha, la cual consta en el expediente inspectivo, se ha acreditado un acto objetivo de promoción de la desafiliación sindical. Este comportamiento resulta contrario a la garantía de la libertad sindical o al fomento de la negociación colectiva, valores constitucionales que son vinculantes para los sujetos colectivos y para el Estado. Por estos motivos, se ha incurrido en una infracción muy grave, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT. En tal sentido, no corresponden acoger los alegatos referidos a este extremo en el recurso de revisión.

6.44 De otro lado, la impugnante no ha presentado prueba fehaciente de un hecho alegado como base de su defensa, en referencia a que los ofrecimientos realizados a los trabajadores no afiliados a ningún sindicato no afectaron la tasa de afiliación del SUTRAGRISA (pues, según sostiene, entre abril y julio de 2019 fue favorable y hasta se habría incrementado).

En ese sentido, la impugnante solo se ha limitado a hacer referencia que la tasa de afiliación del SUTRAGRISA

ha aumentado, en el periodo indicado. Sin embargo, conforme se advierte del expediente sancionador, tanto en la Resolución de Sub Intendencia (considerando 18), como en la Resolución de Intendencia (considerando 22), se ha procedido al análisis sobre este extremo; en razón de haberse verificado a través del expediente inspectivo¹², las cartas de desafiliación de 22 trabajadores de SUTRAGRISA, desde mayo de 2019 (momento en que se comenzaron a otorgar los incrementos remunerativos y otros beneficios a los trabajadores afiliados). Por tanto, no cabe acoger este extremo del recurso, habiéndose satisfecho adecuadamente la carga de la prueba que pesa sobre la Administración.

6.45 Respecto a la supuesta vulneración al principio de legalidad, es necesario precisar que, de la evaluación del expediente investigatorio, se advierte que las actuaciones inspectivas estuvieron orientadas a verificar el cumplimiento de normas sociolaborales: Relaciones colectivas (Sub materia: Libertad sindical). Al respecto, en el numeral IV.20 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción, el personal inspectivo dejó constancia que: “el sujeto inspeccionado realizó ofrecimientos individuales a trabajadores no sindicalizados, para otorgarles los mismos beneficios contenidos en el convenio colectivo suscrito con el SITRACORPS, siempre que mantuvieran su condición de no sindicalizados, aceptando dicho ofrecimiento el 93.65% de dicho universo de trabajadores no sindicalizados, a quienes se les otorgaron los aludidos beneficios, con lo cual se afectó la libertad sindical del SUTRAGRISA, al haberse desafiliado 22 trabajadores, configurándose un acto vulneratorio del derecho a la libertad sindical”.

Sobre la base de la propuesta del Acta de Infracción, el inferior en grado confirmó la sanción determinada por la autoridad de primera instancia, argumentando propiamente la responsabilidad competente a la impugnante, motivando su posición conforme a los Hechos Constatados en el Acta de Infracción, en atención a las materias de la Orden de Inspección N° 13131-2019-SUNAFIL/ILM, al haber incurrido en una infracción muy grave, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT. Por ende, no se afectó el principio de legalidad, pues, la autoridad inspectiva ha observado lo ocurrido en los hechos constatados, en virtud a los medios de prueba, descargos y declaraciones efectuadas por la impugnante, en el decurso del presente procedimiento. En tal sentido, no corresponde acoger este extremo del recurso.

Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento

6.46 En esa línea argumentativa, esta Sala identifica, desde un análisis formal, que tanto la Resolución de Sub Intendencia N° 702-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, como la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/ILM, han contemplado la argumentación y medios de prueba expuestos por la impugnante, advirtiéndose el cumplimiento de los requisitos referidos al debido procedimiento como principio y derecho material, de los derechos de defensa y a la prueba, así como el cumplimiento de la garantía de la debida motivación.

6.47 Conforme con el fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del 8 de febrero de 2022 (expediente 349-2021-PA/TC), toda decisión judicial debe cumplir con cuatro requisitos para que cumpla con el deber de motivación, lo que lleva a contemplarlas en su extensibilidad al ámbito administrativo del presente expediente: 1) *coherencia interna*, para comprobar que lo decidido se deriva de premisas establecidas por el órgano resolutorio en su fundamentación; 2) *justificación de las premisas externas*, que aluden al respaldo probatorio de los hechos y sobre el derecho considerado por el órgano al resolver; 3) la *suficiencia*, que refiere a que se hayan expuesto razones que sustenten lo decidido en función de los problemas relevantes determinados y necesarios para la resolución del caso; y 4) la *congruencia*, como elemento que permite establecer si las razones especiales requeridas para adoptar determinada decisión se encuentran recogidas en la resolución en concreto.

6.48 Del examen efectuado por esta Sala sobre las resoluciones emitidas en el Procedimiento Sancionador,

se puede observar que estos 4 elementos pueden ser satisfactoriamente comprobados, por lo que, de manera formal y material, el debido procedimiento ha sido respetado dentro del trámite del procedimiento sancionador.

6.49 Asimismo, se corrobora, de los actuados, que ni el procedimiento inspectivo ni el sancionador, contravienen a la Constitución, a los principios del procedimiento administrativo, ni a las leyes o normas reglamentarias; asimismo, contiene los requisitos de validez del acto administrativo relacionados a la competencia, objeto o contenido, finalidad pública y procedimiento regular. Además, es necesario reiterar que, la resolución impugnada se encuentra debidamente motivada, al exponer una relación concreta y directa de los hechos probados durante el desarrollo del presente procedimiento, no verificándose la vulneración a los principios invocados por la impugnante. Por lo que, corresponde no acoger los argumentos expuestos en este extremo del recurso.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

7.1 Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, la multa subsistente 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	Realizar actos que afectaron la libertad sindical.	Numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT MUY 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.

VIII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

8.1 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, así como el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

8.2 En tal sentido, atendiendo a la pluralidad sindical y a los efectos de la extensión de beneficios sobre un sindicato minoritario que no pactó acuerdo, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos **6.36**, **6.37**, **6.38** y **6.41** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral-SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General aprobado por el 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 **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por TIENDAS POR DEPARTAMENTO RIPLEY S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 20 de enero de 2022, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 742-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Segundo.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/ILM, en todos sus extremos.

Tercero.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa.

Cuarto.- ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios establecidos en los fundamentos **6.36, 6.37, 6.38 y 6.41** de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Quinto.- PRECISAR que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

Sexto.- Notificar la presente resolución a TIENDAS POR DEPARTAMENTO RIPLEY S.A., y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

Sétimo.- Disponer la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano" y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL (www.gob.pe/sunafil), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Regístrese y comuníquese.

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Vocal

JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO
Vocal

sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento.

El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa."

- 6 "Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL.

Artículo 17.- Instancia Administrativa

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión.

- 7 "Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

El Tribunal es un órgano colegiado que resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, según lo establecido en la Ley y el presente Reglamento. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa.

El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno.

Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema."

- 8 Decreto Supremo N° 016-2017-TR, artículo 14.

- 9 Villavicencio, A. (1999). La Libertad Sindical en el Perú. OIT Documento de Trabajo N° 114, Lima, p. 27.

10 **"Artículo 16.- Actas de Infracción**

Las Actas de Infracción por vulneración del ordenamiento jurídico sociolaboral, así como las actas de infracción por obstrucción a la labor inspectiva, se extenderán en modelo oficial y con los requisitos que se determinen en las normas reguladoras del procedimiento sancionador.

Los hechos constatados por los inspectores actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.

(...)"

11 **"Artículo 47.- Carácter de las Actas de Infracción**

Los hechos constatados por los servidores de la Inspección del Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los sujetos responsables, en defensa de sus respectivos derechos e intereses".

- 12 Véase folio 158 a 179 del expediente inspectivo.

J-2152582-1

Tribunal de Fiscalización Laboral Sala Plena

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 005-2023-SUNAFIL/TFL

**EXPEDIENTE : 1515-2018-SUNAFIL/ILM
SANCIONADOR**

**PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA
METROPOLITANA**

IMPUGNANTE : MINERA BATEAS S.A.C.

**ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE
INTENDENCIA
N° 077-2022-SUNAFIL/ILM**

**MATERIA : SEGURIDAD Y SALUD EN EL
TRABAJO**

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **MINERA BATEAS S.A.C.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 077-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 21 de enero de 2022. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.37, 6.38, 6.39 y 6.40** de la presente resolución, referente a las medidas preventivas en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Lima, 30 de enero de 2023

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

² Notificada a la impugnante el 24 de enero de 2022, véase folio 184 del expediente sancionador.

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

Artículo 1. Creación y finalidad

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

⁴ "Ley N° 29981, **Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral**

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

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

(...)"

⁵ "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos