



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 394-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

los argumentos que la impugnante desarrolló en el escrito de descargos contra el Informe Final de Instrucción”. Sobre el particular, la Intendencia refiere que “se ha verificado que la resolución de primera instancia ha omitido pronunciarse sobre algunos argumentos del escrito de descargos”. Al respecto, de la revisión del expediente sancionador se verifica que la Resolución de Intendencia sí se ha pronunciado sobre todos los argumentos de la impugnante presentados en su escrito de descargos al Informe Final de Instrucción, aunque no en todas sus aristas, sino con respecto a lo sustancial de cada argumento. Por consiguiente, no existe una afectación al derecho de defensa de la impugnante, en tanto la autoridad de primera instancia sí se pronunció sobre lo sustancial de cada argumento, por lo que no se ha causado una indefensión a la impugnante.

6.45 En segundo lugar, con relación a la debida motivación, el Tribunal Constitucional precisa lo siguiente en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-PA/TC:

“El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un **razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican**” (énfasis añadido).

6.46 La motivación exige que, en la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa respecto a la determinación de responsabilidad por conductas contra el ordenamiento administrativo, se realice la exposición de la valoración de los medios probatorios y/o argumentos que el administrado formule durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, en aras de desvirtuarlos; ello como garantía del debido procedimiento administrativo.

6.47 Conforme se ha identificado previamente en el fundamento 6.37, se evidencia que las instancias que precedieron al Tribunal en el análisis y emisión de los actos administrativos respectivos no cumplieron con garantizar —en este extremo en particular— una adecuada motivación, en tanto no probaron el nexo causal entre la extensión del beneficio a los trabajadores no sindicalizados y las desafiliaciones del SINATREL. Por consiguiente, corresponde amparar este extremo del recurso de revisión.

6.48 Asimismo, con respecto a la medida inspectiva de requerimiento de pago de fecha 10 de abril de 2019, se evidencia que el inspector actuante ha sostenido un razonamiento ilógico al requerir el pago de la gratificación extraordinaria compensable a los trabajadores afiliados al SINATREL y los 8 trabajadores no sindicalizados. Sobre el particular, el inspector precisa en los hechos constatados que se ha extendido el beneficio colectivo a los trabajadores no sindicalizados, para luego sostener la tesis de que ha existido una discriminación en el pago y solicitando el pago de dicho beneficio a las personas señaladas. Por tanto, esta Sala advierte una inconsistencia en el razonamiento lógico de la propuesta de sanción en este extremo, al sostenerse que ha existido una extensión del pago a los afiliados al sindicato minoritario que no resulta compatible con el ordenamiento (es decir, resulta en un acto antijurídico). El pago del bono por cierre de pliego a los trabajadores no sindicalizados es, en la teoría del caso del inspector actuante, un hecho ilegal, sobre el que la motivación expuesta en el Acta de Infracción nada nos dice sobre las razones determinadas para otorgarle eficacia legal y, solamente así, requerir que dicho pago sea extendido a quienes no resultaron beneficiados de su otorgamiento (vale decir: los sindicalizados, víctimas del acto de discriminación determinado).

6.49 Por consiguiente, corresponde amparar este extremo del recurso de revisión con respecto a la falta de motivación de la medida inspectiva de requerimiento de fecha 10 de abril de 2019, en tanto esta Sala no puede confirmar la exigibilidad de pago en base a una hipótesis con consecuencias de objetable eficacia legal, dejando sin efecto la multa impuesta con la comisión de la infracción prevista en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

SOBRE EL PRINCIPIO DE PREDICTIBILIDAD Y CONFIANZA LEGÍTIMA

6.50 La impugnante señala que se ha vulnerado el principio de predictibilidad y se ha roto la uniformidad de la jurisprudencia administrativa del Sistema de Inspección de Trabajo.

6.51 Sobre el particular, artículo IV, numeral 1.15 del Título Preliminar del T.U.O. de la Ley 27444, Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, señala:

“1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima. - La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener. **Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos**, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos. **La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente**. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables” (énfasis añadido).



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 394-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.52 Así, la predictibilidad “constituye una garantía por la que se da valor jurídico a la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cual ha de ser la futura actuación del poder en aplicación del Derecho. Obviamente no se trata de dar valor a meras expectativas subjetivas, sino aquellas que surgen a partir de signos externos o bases objetivas suficientemente concluyentes dadas dentro de la ley por la autoridad, para que los administrados se orienten hacia determinada posición, tales como antecedentes, absolución de consultas, publicación de normas, difusión de requisitos, procedimientos, trámites, autoridades, etc.”¹⁹
- 6.53 Sobre el particular, la impugnante indica en su recurso de revisión que “ha cumplido con presentar diversos pronunciamientos no solo judiciales, sino, también, administrativos para sustentar la posición adoptada en el presente procedimiento, estos últimos no se han valorado debidamente en la Resolución de Intendencia. Por el contrario, bajo un argumento carente de sustento alguno, se pretende omitir por completo los criterios adoptados por las autoridades judiciales y administrativas que emitieron dichos pronunciamientos”, por lo que se vulneraría el principio de predictibilidad y confianza legítima.
- 6.54 Al respecto, la impugnante presenta como criterios que se estarían omitiendo los siguientes. Un primer bloque considerando a un pronunciamiento de la Dirección Regional del Callao en el procedimiento derivado de la Orden de Inspección N° 493-2016-GRC/GRDS/DRTPE-DIT-SDIT, la Resolución de Intendencia N° 283-2015-SUNAFIL/ILM y la Resolución de Intendencia N° 51-2018-SUNAFIL/IRE-CUS, precisando que en caso de incentivos a la desafiliación o afiliación este se debe probar objetivamente.
- 6.55 En primer lugar, la impugnante indica que se ha vulnerado el principio de predictibilidad y confianza legítima con respecto a la Casación Laboral N° 20956-2017-LIMA y el VIII Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional, las cuales reconocen la validez de la extensión de un beneficio otorgado a un sindicato minoritario mediante convenio colectivo a los trabajadores sindicalizados por medio de actos unilaterales del empleador. Al respecto, el principio de predictibilidad y confianza legítima en el ámbito

¹⁹ MORON URBINA, Juan Carlos (2018) Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo I, Lima: Gaceta Jurídica, p. 126.

administrativo se aplica con respecto a los pronunciamientos o prácticas o antecedentes de la autoridad administrativa y no de la autoridad judicial, por lo que los criterios o pronunciamientos judiciales serán objeto de evaluación respecto de la actuación judicial y no administrativa. Por tanto, en este extremo no se ha vulnerado el principio señalado.

6.56 En segundo lugar, la impugnante indica que se ha vulnerado el principio de predictibilidad y confianza legítima con respecto a los siguientes pronunciamientos administrativos: Dirección Regional del Callao en el procedimiento derivado de la Orden de Inspección N° 493-2016-GRC/GRDS/DRTPE-DIT-SDIT, la Resolución de Intendencia N° 283-2015-SUNAFIL/ILM y la Resolución de Intendencia N° 51-2018-SUNAFIL/IRE-CUS en donde se precisa que en caso de actos que promuevan la desafiliación o afiliación a un sindicato, tales como el otorgamiento de una bonificación a trabajadores no sindicalizados, esta afectación a la libertad sindical debe probarse objetivamente. Al respecto, si bien se trata de pronunciamientos administrativos, no existe un único criterio para determinar la validez del pago o de la extensión del pago de beneficios solo a trabajadores no sindicalizados, por lo que no se puede determinar que exista una legítima confianza en criterios diversos. Aunado a ello, no existe un precedente de observancia obligatoria en sede administrativa con respecto a la validez o no del pago o extensión de pago de beneficios a los trabajadores no sindicalizados. Por tanto, no se ha vulnerado el principio alegado por la impugnante.

SOBRE LA SOLICITUD DE INFORME ORAL

6.57 Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; **a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda**; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten (énfasis añadido).

6.58 Al respecto, el Tribunal Constitucional peruano en la sentencia recaída en el expediente N° 01147-2012-PA/TC, ha señalado que el hecho de negar un informe oral no constituye una vulneración al derecho a la defensa, en tanto no signifique un impedimento para el ejercicio de dicho derecho. Por consiguiente, resalta que no resulta vulnerado el derecho a la defensa la imposibilidad del informe oral, siempre que se le haya permitido al accionante presentar sus alegatos por escrito a fin de sustentar su impugnación” (fundamento sexto y octavo). En similar sentido, se ha pronunciado en la sentencia recaída en el expediente N° 00789-2018-PHC/TC, al señalar que en el “no resulta vulneratorio del derecho de defensa, la imposibilidad de realizar el informe oral, siempre que el interesado haya tenido la oportunidad de ejercer el derecho de defensa por escrito a través de un informe” (fundamento 9).

6.59 Ahora bien, los informes orales se sujetan a las particularidades de cada expediente, esto es, “cuando corresponda”, sin que ello implique una denegatoria arbitraria, sino que se analice cuáles son los posibles efectos de la aplicación de la oralidad en el mismo,



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 394-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

esto es si pueden agilizar el procedimiento o facilitar el entendimiento del caso debido a su complejidad, entre otras razones.

6.60 Así tenemos que, el Tribunal puede prescindir del informe oral, sin que ello constituya vulneración de derechos de los administrados, debido a que éstos han podido presentar sus argumentos por escrito, así como todo documento u otro instrumento de prueba, que les haya permitido fundamentar sus actos y/o pronunciamientos.

6.61 En ese entendido, este colegiado considera que cuenta con elementos de juicio suficientes para poder resolver el presente recurso, por lo que no considera pertinente llevar a cabo el informe oral solicitado por la impugnante.

POR TANTO:

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por CORPORACIÓN LINDLEY S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 9 de julio de 2021, emitida por la Intendencia Regional de la Libertad dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 162-2019-SUNAFIL/IRE-LIB, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR EN PARTE la Resolución de Intendencia N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, en los extremos referentes a la infracción por actos de discriminación en contra de los 8 trabajadores no sindicalizados, tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT, y a la infracción por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 10 de abril de 2019, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dejándose sin efecto las multas impuestas por dichas infracciones.

TERCERO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, en los extremos referentes a la infracción por la afectación a la libertad sindical, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT y a la sanción por actos de discriminación sindical, tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a CORPORACIÓN LINDLEY S.A y a la Intendencia Regional de la Libertad, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese y comuníquese

Documento firmado digitalmente
Luis Erwin Mendoza Legoas
Presidente
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Luz Imelda Pacheco Zerga
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Luis Gabriel Paredes Morales
Vocal Alterno
Tribunal de Fiscalización Laboral

CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN VÍA CASILLA ELECTRÓNICA

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, CORPORACION LINDLEY S.A. identificado con RUC: 20101024645 el siguiente documento RESOLUCIÓN DE TERCERA INSTANCIA N° 0000000394-2021 en fecha 19/10/2021 del/la TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL.

La presente constancia se emite en mérito del artículo 10 del DECRETO SUPREMO N° 003-2020-TR, aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL y numeral 20.4, artículo 20 del T.U.O de la LEY 27444.

Sistema Informático de Notificación Electrónica de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)
2021394 - Fecha de Depósito: 18/10/2021