

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Informe jurídico sobre la Resolución N° 001-2025-SUNAFIL/TFL: La
protección del derecho de huelga en el procedimiento sancionador
contra CENCOSUD Retail Perú S.A.

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogada
que presenta:

María Fernanda Valdivia Córdova

ASESOR:
Luis Erwin Mendoza Legoas


Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, MENDOZA LEGOAS, LUIS ERWIN, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado "Informe jurídico sobre la Resolución N° 001-2025-SUNAFIL/TFL: La protección del derecho de huelga en el procedimiento sancionador contra CENCOSUD Retail Perú S.A.", del autor(a) VALDIVIA CORDOVA, MARIA FERNANDA, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 29%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 21/07/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 21 de julio del 2025.

MENDOZA LEGOAS, LUIS ERWIN	
DNI: 42436623	Firma: 
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6247-8400	

RESUMEN

Mediante el presente informe se analizan las principales materias laborales desarrolladas en la Resolución N° 001-SUNAFIL/TFL, donde si bien no aplica una sanción administrativa al empleador, versa sobre un caso en el que se adoptaron medidas destinadas a que trabajadores sindicalizados desistan de acatar una huelga por haber sido declarada como improcedente; donde además, de forma posterior, el empleador aplicó medidas disciplinarias de suspensión sin goce de haberes a los mismos.

Si bien la resolución en cuestión no resuelve el caso de forma definitiva, brinda bases para discutir si actos del empleador constituyeron conductas antisindicales o conductas que implicaron el impedimento del libre ejercicio de huelga aun cuando la misma fue declarada como improcedente, así como también se pronuncia sobre la aplicación de una medida inspectiva de requerimiento que se dirigía a dejar sin efecto las medidas disciplinarias ya aplicadas, materia discutida actualmente.

Así, se desarrolla un análisis doctrinario y jurisprudencial para así determinar la diferencia en los efectos jurídicos de la improcedencia e ilegalidad de huelga, cuyo efecto acarrea también la determinación de los supuestos válidos para la aplicación de sanciones disciplinarias a trabajadores por el ejercicio del derecho de huelga, haciendo énfasis en el límite temporal respecto de la materialización de la misma y la determinación de la ilegalidad de la huelga por la autoridad de trabajo. Asimismo, se concluye que la SUNAFIL, a través de las medidas de requerimiento, puede dejar sin efecto medidas disciplinarias que vulneren la libertad sindical de los trabajadores, atendiendo al efecto reparador del mismo.

Palabras clave

Libertad sindical, derecho de huelga, improcedencia e ilegalidad de huelga, medidas disciplinarias.

ABSTRACT

This report analyzes the main labor issues developed in Resolution No. 001-SUNAFIL/TFL, where, although no administrative sanction is applied to the employer, it deals with a case in which measures were adopted to persuade unionized workers to desist from striking after it was declared inadmissible. Additionally, the employer subsequently applied disciplinary measures of suspension without pay to the same workers.

Although the resolution in question does not definitively resolve the case, it provides a basis for discussing whether the employer's actions constituted anti-union behavior or actions that impeded the free exercise of the strike, even though it was declared inadmissible. It also addresses the application of an inspection measure requiring the employer to nullify the already applied disciplinary measures, a matter currently under discussion.

Thus, a doctrinal and jurisprudential analysis is developed to determine the difference in the legal effects of the inadmissibility and illegality of a strike, which also involves determining the valid grounds for applying disciplinary sanctions to workers for exercising their right to strike. Emphasis is placed on the temporal limit regarding the materialization of the strike and the determination of its illegality by the labor authority. Furthermore, it is concluded that SUNAFIL, through its requirement measures, can nullify disciplinary measures that violate workers' union freedom, considering the reparative effect of such measures.

Keywords

Freedom of association, right to strike, inadmissibility and illegality of strike, disciplinary measures.

ÍNDICE

PRINCIPALES DATOS DEL CASO	4
I. INTRODUCCIÓN	5
1.1 Justificación de la elección de la resolución	5
1.2 Presentación del caso y del análisis	5
II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES	7
2.1 Antecedentes	7
2.2 Hechos relevantes del caso	8
III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS	11
3.1 Problema principal	11
3.2 Problemas secundarios	11
IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A	12
4.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios	12
4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución	13
V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	14
VI. CONCLUSIONES	32
BIBLIOGRAFÍA	34

PRINCIPALES DATOS DEL CASO

N° EXPEDIENTE	Resolución de Sala Plena N° 001-2025-SUNAFIL/TFL
ÁREAS DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO	Derecho laboral y administrativo
IDENTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES	Resolución de Sub-Intendencia N° 888-2021-SUNAFIL/ILM/ SIRE1 Resolución de Intendencia N° 774-2022-SUNAFIL/ILM
DEMANDANTE/DENUNCIANTE	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL
DEMANDADO/DENUNCIADO	CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A.
INSTANCIA ADMINISTRATIVA O JURISDICCIONAL	Tribunal de Fiscalización Laboral – Sala Plena
TERCEROS	Sindicato Único de Trabajadores del Grupo Económico Cencosud Perú - SUTRAGRUCEP

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Justificación de la elección de la resolución

La resolución elegida es relevante debido a que cuenta con una complejidad especial y relevancia jurídica, no solo por lo reciente de su emisión por parte de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, la “SUNAFIL”), sino por los conceptos laborales que son desarrollados dentro de la misma.

La motivación de esta elección se basa además en la diversidad de temas que pueden ser abarcados a raíz del pronunciamiento emitido, vinculado a la tipicidad de las infracciones, la libertad sindical, actos antisindicales, aplicación de medidas disciplinarias por parte del empleador derivados de la ejecución de una huelga declarada como improcedente, por ejemplo. Esta riqueza de temas generó el interés en mi persona de analizar algunos de los aspectos más relevantes, a mi parecer, que se derivan de la misma, aspectos que a la fecha siguen siendo discutidos y frente a los cuales se advierten posiciones contrapuestas y que a la fecha continúan generando procesos judiciales como procedimientos administrativos.

Lo último indicado permite, a mi parecer, brindar relevancia y justificación de la elección de la Resolución a ser analizada, ya que, si bien no son temas nuevos presentados para analizar, la complejidad del caso específico y la existencia de variada jurisprudencia permitirá sentar una posición sustentada sobre los temas que serán analizados, a pesar de poder contar con posiciones contradictorias, sobre todo en lo que respecta a los temas de libertad sindical y el ejercicio del derecho de huelga.

Así, si bien como resultado de esta se retrotrae el procedimiento a una instancia previa, me resulta interesante evaluar los argumentos y el desarrollo que se encuentra dentro de la resolución respecto de los hechos que se habrían pretendido sancionar, para poder obtener una conclusión y respuesta a si correspondía o no aplicar las sanciones y multas determinadas en el procedimiento por parte de la autoridad inspectiva.

1.2 Presentación del caso y del análisis

El presente caso se trata de la imposición de una sanción por parte de la SUNAFIL sancionó a CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A. (en adelante, “CENCOSUD”) por presuntas infracciones muy graves vinculadas a prácticas antisindicales durante una huelga realizada en mayo de 2018 por el sindicato SUTRAGRUCEP. Se le acusó de colocar carteles intimidatorios y sancionar a

trabajadores por participar en dicha huelga, la cual fue inicialmente declarada improcedente y luego ilegal por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Cabe resaltar que será importante tener clara una línea de tiempo respecto del caso con la finalidad de poder analizar la validez o no de los actos adoptados por el empleador de cara a una decisión emitida por la Autoridad Administrativa de Trabajo respecto de la adopción de la medida de huelga, lo cual dependerá sobre si la misma fue una decisión definitiva o si es que se adoptaron las decisiones cuando la Autoridad Administrativa de Trabajo aun no emitía una resolución firme, lo cual acarrearía un impacto diferente, inclusive respecto de la decisión de la Resolución.

En el presente caso, la Empresa impugnó las sanciones impuestas por la SUNAFIL argumentando la improcedencia de la huelga y la legalidad de las medidas adoptadas. El procedimiento fue llevado hasta el Tribunal de Fiscalización Laboral, donde finalmente declaró fundado en parte el recurso de revisión y anuló la resolución sancionadora, retrotrayendo el procedimiento a fin de que se motive adecuadamente la imputación.

A través de dicha resolución además se establecen como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.15, 6.16 y 6.17 referidos a los supuestos de tipificación del numeral 25.9 del artículo 25 del Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo, relacionados con aquellos actos que afectarían el derecho de la huelga.

El problema que surge a raíz del presente caso se relaciona con analizar si corresponde calificar como violación a la libertad sindical, en vulneración o afectación al derecho de huelga, los actos realizados por la Empresa en el desarrollo de la huelga declarada como improcedente, la cual fue posteriormente declarada como ilegal, siendo para ello importante, conforme indicamos previamente, abordar el problema jurídico derivado de la declaratoria de improcedencia de huelga o de su ilegalidad. Asimismo, ello tendrá relevancia para determinar si las sanciones impuestas de forma posterior a la declaración de la ilegalidad de la huelga podrían ser también calificadas como una violación a la libertad sindical.

De forma adicional, considero que será necesario dar respuesta a los siguientes cuestionamientos: (i) confirmar si es válida la ejecución de huelgas declaradas improcedentes, (ii) si es que los carteles colocados por la empresa constituyen una amenaza o intimidación a trabajadores que acataban la huelga, (iii) si es válido aplicar sanciones disciplinarias a trabajadores después de declarada la ilegalidad de la huelga, (iv) si se vulneró el principio de tipicidad al imputar las infracciones bajo el artículo 25.10 del RLGIT y, (v) si la SUNAFIL tiene

competencia o le correspondía dejar sin efecto la sanción impuesta por CENCOSUD respecto de los trabajadores que acataron la huelga.

De forma preliminar, coincido con la Resolución N.º 001-2025-SUNAFIL/TFL, al considerar que los carteles colocados por CENCOSUD durante una huelga aún no declarada ilegal constituyen actos que afectaron el libre ejercicio del derecho de huelga; sin embargo, la correcta tipificación debió ser bajo el artículo 25.9 del RLGIT y no como una infracción a la libertad sindical.

Asimismo, considero que, si bien existen pronunciamientos donde se pretende alegar que la SUNAFIL no tendría la facultad para dejar sin efecto sanciones disciplinarias impuestas por el empleador a través de medidas inspectivas de requerimiento, lo cierto es que, en el presente caso, como ha ocurrido precedentemente, cuando nos encontramos frente a actos que atentan la libertad sindical materializadas a través de sanciones disciplinarias, las medidas de requerimiento emitidas por la SUNAFIL obedecerían al deber de protección positiva de la libertad sindical como derecho constitucional, el cual implica hacer efectivo este derecho a través de la adopción de medios de reparación, como bien pueden ser estas medidas de requerimiento, así como también obedecen a la función de revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado. Si bien esto no es desarrollado a profundidad en la resolución, considero que es importante desarrollarlo para poder dar solución al cuestionamiento que surge respecto a los límites a la facultad de SUNAFIL respecto de este tipo de situaciones.

A modo de brindar una conclusión general, debo manifestar como posición personal que, si bien es razonable sostener que los actos de presión durante el desarrollo de una huelga aún no declarada ilegal pueden afectar el ejercicio del derecho de huelga y ser sancionables bajo el artículo 25.9 del RLGIT, no resultaría jurídicamente válido sancionar la imposición de medidas disciplinarias posteriores a la declaración de la ilegalidad de huelga como regla general, siendo necesario evaluar si es que se ha cumplido con el procedimiento descrito en la normativa para proceder con la imputación de inasistencias injustificadas derivadas de la participación de los trabajadores en una huelga que fue declarada como ilegal.

II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES

2.1 Antecedentes

En calidad de antecedente, se debe tomar en consideración que el SUTRAGRUCEP realizó una comunicación de huelga general indefinida que sería acatada desde el 12 de mayo del 2018, la cual fue acatada a pesar de haber sido declarada como improcedente. En el transcurso del desarrollo de la

huelga, la Empresa procedió a distribuir volantes y colocar afiches que indicaban que la huelga que se desarrollaba era ilegal, desarrollando además que la consecuencia de ello podría perjudicar a los trabajadores, indicando posibles descuentos y aplicación de sanciones disciplinarias.

Posteriormente, la huelga acatada fue declarada ilegal por la autoridad de trabajo, lo que generó que la Empresa proceda con la aplicación de medidas disciplinarias de suspensiones sin goce de haber de entre 1 a 7 días a los trabajadores que acataron la huelga.

Los hechos acontecidos generaron el inicio de actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias que generó la emisión de la Resolución N° 888-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE, acatando la propuesta de sanción económica a la Empresa por la supuesta comisión de las siguientes infracciones:

Incumplimiento	Infracción imputada
No cumplir con las disposiciones laborales relacionadas al ejercicio de la libertad sindical (prácticas antisindicales durante la huelga)	Numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT
No cumplir con las disposiciones laborales relacionadas al ejercicio de la libertad sindical (imposición de sanción disciplinaria)	Numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT
Incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento de fecha 19 de noviembre de 2018	Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT

Sobre ello, CENCOSUD presentó, conforme a la normativa, los recursos impugnatorios habilitados cuyo resultado generó que el TFL emitiera la Resolución de Sala Plena N° 001-2025-SUNAFIL/TFL.

2.2 Hechos relevantes del caso

Para mejor comprensión, se ha resumido los hechos relevantes del caso en un cuadro:

#	Fecha	Hecho
1	10 de mayo de 2018	La Dirección General de Trabajo (DGT) declara improcedente la huelga general indefinida convocada por el sindicato SUTRAGRUCPE mediante la Resolución Directoral N° 094-2018-MTPE/2/14.

2	15 de mayo de 2018	Sindicato interpuso recurso de reconsideración contra Resolución Directoral General No. 94-2018-MTPE/2/14
3	12 al 17 de mayo de 2018	Los trabajadores afiliados al sindicato acataron la huelga. En el ejercicio de la huelga, CENCOSUD difundió carteles y comunicados en sus locales, indicando que la huelga es ilegal y advirtiendo sanciones disciplinarias y descuentos a los participantes.
4	17 de mayo de 2018	La DGT a través de la Resolución Directoral N° 99-2018-MTPE/2/14, indicó que el Sindicato habría incumplido con un requisito legalmente establecido, razón por la cual determinó la improcedencia de la huelga comunicada.
5	17 de mayo de 2018	La DGT emitió la Resolución Directoral General N° 97-2018-MTPE/2/14 se declara la ilegalidad de la huelga. Frente a la misma, el Sindicato presentó un recurso de apelación.
6	28 de mayo de 2018	La DGT emitió Resolución Directoral General N° 103-2018-MTPE/2/14 declarando la huelga como ilegal y dando por concluida la etapa administrativa
7	29 y 30 de mayo, y 01, 06, 09, 15 y 21 de junio del 2025	CENCOSUD impone sanciones disciplinarias a 375 trabajadores por haber participado en la huelga.
8	23 de noviembre de 2018	Se emite el Acta de Infracción N° 3154-2018-SUNAFIL/ILM mediante la cual se propuso sanción económica a CENCOSUD por: <ul style="list-style-type: none"> (i) El incumplimiento de la normativa laboral vinculada al ejercicio de la libertad sindical debido a la ejecución de prácticas antisindicales durante la huelga. (ii) El incumplimiento de la normativa laboral vinculada al ejercicio de la libertad sindical debido a la aplicación de sanciones disciplinarias por acatar la huelga. (iii) El incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento de fecha 19 de noviembre de 2018.

9	20 de septiembre de 2021	<p>La Subintendencia de Sunafil emite la Resolución N° 888-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, imponiendo una multa total de S/ 532,237.50 por:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) El incumplimiento de la normativa laboral vinculada al ejercicio de la libertad sindical debido a la ejecución de prácticas antisindicales durante la huelga tipificada en el numeral 25.10 del RLGIT (ii) El incumplimiento de la normativa laboral vinculada al ejercicio de la libertad sindical debido a la aplicación de sanciones disciplinarias por acatar la huelga tipificada en el numeral 25.10 del RLGIT; y (iii) El incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento de fecha 19 de noviembre de 2018, tipificada en el numeral 46.7 del RLGIT.
10	13 de octubre de 2021	<p>CENCOSUD interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 888-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE, alegando principalmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Incompetencia de SUNAFIL, ya que el caso se discutía en vía judicial. (ii) Violación del principio de tipicidad, porque no se identificó con claridad qué norma fue vulnerada; (iii) La huelga fue ilegal, por lo tanto, las sanciones impuestas fueron válidas; y (iv) Vulneración al principio de legalidad y de razonabilidad en la medida de requerimiento.
11	11 de mayo de 2022	<p>La Intendencia de Lima Metropolitana emite la Resolución N° 774-2022-SUNAFIL/ILM, declarando infundada la apelación, alegando principalmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) SUNAFIL tiene plena competencia para fiscalizar sin necesidad de esperar pronunciamiento judicial; (ii) La huelga fue solo improcedente, no ilegal al momento de los hechos; (iii) Las acciones de CENCOSUD (carteles y sanciones) intimidaban a los trabajadores, afectando su derecho fundamental a la huelga; (iv) La medida de requerimiento fue válida y clara, y su incumplimiento constituye infracción.
12	03 de junio de 2022	<p>CENCOSUD presenta recurso de revisión ante el Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL), reiterando vulneración a principios como legalidad, tipicidad, debido procedimiento y razonabilidad</p>

13	14 de febrero de 2025	<p>El TFL emite la Resolución de Sala Plena N° 001-2025-SUNAFIL/TFL.</p> <p>Decisión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Declara FUNDADO EN PARTE el recurso de revisión. • Declara NULA la Resolución de Subintendencia N° 888-2021 y sus actos sucesivos. • Retrotrae el procedimiento a la etapa de resolución inicial. <p>Principales fundamentos del Tribunal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se vulneró el principio de tipicidad: las conductas atribuibles a CENCOSUD (sanciones por huelga) debieron tipificarse bajo el numeral 25.9 (afectación al derecho de huelga), no el 25.10 (libertad sindical). • Falta de motivación suficiente: las resoluciones sancionadoras no fundamentaron adecuadamente la subsunción legal de los hechos. • Medida de requerimiento desproporcionada: exigir cumplimiento en solo 3 días a favor de 375 trabajadores fue irrazonable y no se evaluó debidamente. • Se establecen como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios establecidos en los fundamentos 6.15, 6.16 y 6.17.
----	-----------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

3.1 Problema principal

El problema debe ser solucionado desde el derecho es el siguiente:

¿Corresponde calificar como afectación al derecho de huelga los actos realizados por la Empresa en el desarrollo de la huelga declarada como improcedente y las sanciones impuestas de forma posterior a los trabajadores que acataron la huelga?

3.2 Problemas secundarios

Los problemas secundarios que llevan a la resolución del problema principal son:

- Cuáles son los efectos jurídicos de la declaración de improcedencia e ilegalidad de la huelga?
- ¿Los carteles colocados por la empresa constituyen una amenaza o intimidación a trabajadores que acataban la huelga?

- ¿Es válido aplicar sanciones disciplinarias a trabajadores después de declarada la ilegalidad de la huelga?
- ¿Se vulneró el principio de tipicidad al imputar las infracciones bajo el artículo 25.10 del RLGIT?
- ¿SUNAFIL tiene competencia o le corresponde dejar sin efecto la sanción impuesta por CENCOSUD respecto de los trabajadores que acataron la huelga?

IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A

4.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios

Preliminarmente considero que, si bien la huelga convocada por el sindicato SUTRAGRUCEP fue declarada improcedente mediante Resolución Directoral General N.º 0094-2018-MTPE/2/14, aún no se había declarado su ilegalidad al momento en que se difundieron los carteles que advertían a los trabajadores sobre consecuencias disciplinarias. Tal como ha reconocido la propia SUNAFIL en anteriores pronunciamientos y conforme a lo sostenido por el Tribunal Constitucional (por ejemplo, en el Exp. N.º 01873-2009-AA/TC), la mera improcedencia de una huelga no equivale automáticamente a su ilegalidad, ya que el procedimiento de control de legalidad puede seguir su curso hasta que se emita una resolución firme al respecto. Asimismo, debemos tener en cuenta que la declaratoria de la improcedencia de huelga y de su ilegalidad acarrea diferentes los efectos jurídicos de cara a su ejercicio, así como de cara de los propios trabajadores y las decisiones del empleador.

De esta forma, advirtiendo que los hechos se si bien se encuentran vinculados a una de las manifestaciones de la libertad sindical, lo cierto es que por la tipicidad de la infracción, los incumplimientos derivados de los carteles colocados por la Empresa no debieron ser tipificados como una violación a la libertad sindical (art. 25.10 del RLGIT), sino como un acto que afecta el ejercicio del derecho de huelga conforme al artículo 25.9 del mismo cuerpo normativo, en tanto la colocación de carteles y comunicados en los centros de trabajo durante el desarrollo de la huelga constituirían una forma de presión o intimidación contraria a los derechos colectivos del sindicato, destinados a que los trabajadores que acataban la huelga desistan de la misma, aun cuando existiera controversia sobre la regularidad de la medida.

Sin perjuicio de lo anterior, a pesar de que no se evaluó a detalle en la Resolución analizada la validez o no de la aplicación de las medidas disciplinarias por acatar la huelga, considero que, como se evidencia en la Resolución y como podrá observarse de la línea de tiempo de los hechos del caso, la huelga materializada fue declarada ilegal mediante Resolución Directoral General N.º 0097-2018-MTPE/2/14 notificada al sindicato el 17 de mayo del 2018, contando con

resolución de segunda instancia a través de la Resolución Directoral General N° 0103-2018-MTPE72/14 notificada el 28 de mayo del 2018, declarándose agotada la vía administrativa de dicho procedimiento; de esta forma, siendo que los procedimientos disciplinarios iniciaron desde el 29 de mayo del 2018, las medidas disciplinarias habrían sido impuestas de forma posterior a una declaración firme de la ilegalidad de la huelga acatada, contando con sustento legal para adoptar dichas decisiones, sin embargo un aspecto que se debió tomar en consideración son los requisitos descritos en la normativa laboral para proceder con la aplicación de estas medidas disciplinarias, contando con informes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo así como jurisprudencia que validan la necesidad de cumplir con lo determinado en los artículos 39 del Reglamento de la Ley de Fomento al Empleo y el artículo 73 del Reglamento de la LRCT.

Por otro lado, debo manifestar que si bien mi hipótesis principal se encontraba dirigida a cuestionar si la SUNAFIL tendría competencia para emitir medidas de requerimiento que pretendieran dejar sin efecto real las medidas disciplinarias adoptadas por el empleador, lo cierto es que, a pesar de la existencia de pronunciamientos donde se pretende alegar que la SUNAFIL no tendría dicha facultad, en casos donde se ve afectada la libertad sindical materializada a través de sanciones disciplinarias, atendiendo al objetivo de revertir de las medidas inspectivas de requerimiento sobre los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado y además sustentándose en el deber de proteger de forma positiva la libertad sindical en calidad de derecho constitucional, la medida inspectiva de requerimiento emitida en el presente caso tiene suficiente validez en tanto constituyen un medio de reparación de este derecho constitucional vulnerado.

En conclusión, si bien es razonable sostener que los actos de presión durante el desarrollo de una huelga aún no declarada ilegal pueden afectar el ejercicio del derecho de huelga y ser sancionables bajo el artículo 25.9 del RLGIT, no resulta jurídicamente válido sancionar la imposición de medidas disciplinarias posteriores a una huelga ya declarada ilegal.

4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución

Debo manifestar mi posición principalmente favorable respecto del fallo principal de la resolución evaluada a través del presente informe, sin embargo cuestiono el contenido de la misma en tanto si bien coincido con la resolución cuando concluye que la colocación de carteles y comunicados en los centros de trabajo durante el desarrollo de la huelga advirtiendo la ilegalidad y predeterminando que se aplicarían descuentos y sanciones disciplinarias constituyen actos que afectan el ejercicio del derecho de huelga conforme al artículo 25.9 del RLGIT al

constituir una forma de presión o intimidación contraria a los derechos colectivos, no advierto un razonamiento claro que permita desarrollar de forma debida el por qué se pretendía sancionar a la Empresa por las sanciones impuestas a los trabajadores luego de haberse declarado la ilegalidad de la huelga puesto que esta medida cuenta con sustento legal y respaldo jurisprudencial. Sin perjuicio de ello, considero que existe un sustento específico para calificar dichas medidas disciplinarias como ilegales, sin embargo dicho razonamiento no se vio desarrollado en la Resolución, aun cuando era necesario justificar su tipificación como infracción en vulneración al libre ejercicio de la huelga.

Por otro lado, debo reiterar que mi posición respecto de la facultad de que SUNAFIL emita medidas inspectivas de requerimiento dirigidas a “invalidar” sanciones disciplinarias impuestas por el empleador, se vincula a que dichas medidas se encontraban sustentadas ya que su objetivo era el de revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado, conforme a los objetivos propios de estas medidas, encontrándose además sustentadas en el ejercicio de proteger de forma positiva la libertad sindical en calidad de derecho constitucional, las medidas inspectivas de requerimiento de la naturaleza que la que se emitió en el presente caso tienen suficiente validez en tanto constituyen un medio de reparación de este derecho constitucional vulnerado.

Adicionalmente considero que las potenciales críticas que formulará dicho fallo irán en el marco de lo desarrollado previamente, siendo los mismos: la posibilidad de calificar actos que impidan el libre ejercicio de la huelga tipificado en el artículo 25.9 cuando la misma ha sido declarada como improcedente, si los carteles colocados por CENCOSUD califican como actos que impiden el libre ejercicio de la huelga, si las medidas disciplinarias aplicadas eran válidas o si también calificaron como actos que impiden el libre ejercicio de la huelga, si el requerimiento de SUNAFIL constituía un requerimiento válido y dentro de las competencias de la SUNAFIL por su posible calificación como una medida que dejaría sin efecto una medida disciplinaria adoptada por el Empleador y, si es que la misma se encontrara dentro de su competencia y/o facultades, dicho requerimiento era legalmente válido.

V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

1. Los efectos jurídicos de la declaración de improcedencia e ilegalidad de la huelga

Para iniciar el desarrollo del presente acápite, resulta necesario indicar que es lo que en nuestra normativa se reconoce como huelga. Así, el artículo 72 del Decreto Supremo N° 010-2003-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de

Relaciones Colectivas de Trabajo (en adelante, "LRCT") indicaría que la huelga consiste en una interrupción en la realización de las labores adoptada por decisión mayoritaria de los trabajadores, la cual es ejercida fuera de las instalaciones de la Empresa de manera pacífica y voluntaria (Decreto Supremo N° 010-2003-TR, art. 72, 2003).

Lo que no es cuestionable es que es la naturaleza de derecho fundamental del derecho de huelga es reconocido expresamente en el artículo 28, inciso 3, de la Constitución Política del Perú, el cual establece que el Estado reconoce el derecho de los trabajadores a la huelga. Este derecho es parte del contenido esencial del derecho a la libertad sindical, reconocido en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por nuestro país, tales como el Convenio N.º 87 y el Convenio N.º 98 de la OIT; por tanto, la huelga es considerada como un derecho de rango constitucional.

Como señala Fernández Brignoni (2016), la huelga no es solo una herramienta de presión colectiva, sino una manifestación esencial de la libertad sindical en el plano colectivo del derecho del trabajo. Su naturaleza constitucional impone un deber de interpretación favorable a su ejercicio efectivo.

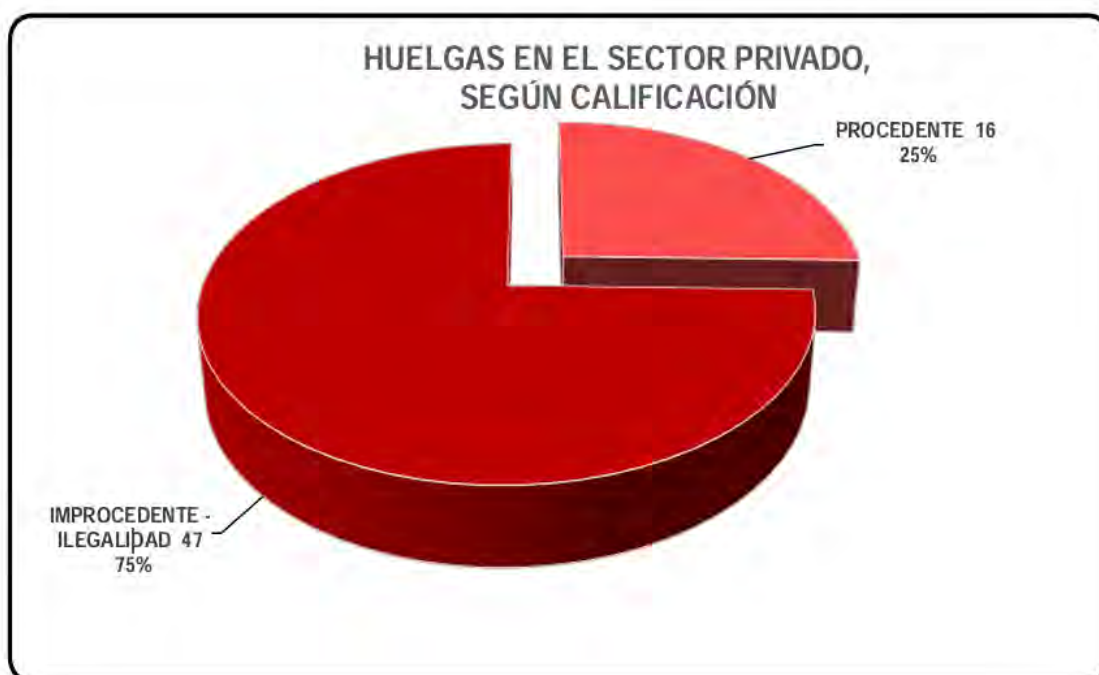
Asimismo, el Tribunal Constitucional ha reafirmado su naturaleza como derecho fundamental en diversos pronunciamientos, entre ellos el Exp. N.º 01873-2009-AA/TC, donde se afirma que el ejercicio del derecho de huelga goza de protección constitucional y debe interpretarse en función de su contenido esencial, y no puede ser restringido sino en los términos estrictamente establecidos por la ley.

Ahora bien, si bien se reconoce el rango constitucional del derecho a la huelga, lo cierto es que a pesar de que la recomendación de la OIT, a través de la Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical (2018) es que la calificación de una huelga (improcedencia e ilegalidad) deba ser realizada por un órgano de naturaleza independiente e imparcial, siendo ello también validado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su fundamento 101 de la Opinión consultiva OC-27/21 (2001), en la realidad peruana, para poder ejercer dicho derecho, es necesario cumplir con un procedimiento específico ante la Autoridad Administrativa de Trabajo (en adelante, la "AAT"), presentando una serie de requisitos ante la misma y ante el empleador, siendo esto regulado en el artículo 73° de la LRCT y el artículo 65° de su reglamento aprobado por Decreto Supremo No. 011-92-TR (en adelante, RLRCT).

Cabe resaltar que la declaratoria de la improcedencia de la huelga, de acuerdo con la normativa, específicamente el artículo 84° de la LRCT, puede acarrear su declaratoria como ilegal por parte de la AAT.

Como un dato a considerar para el análisis del presente apartado es tomar en cuenta la cantidad de huelgas declaradas como procedentes e improcedentes en el año 2024 según cifras oficiales del Ministerio de Trabajo del año 2024.

De acuerdo con el registro detallado en el documento de trabajo “Huelgas en el Perú 2024” elaborado por la Oficina General de Estadística y Tecnologías de la Información y Comunicaciones, dentro del sector privado solo el 25.40% de las huelgas registradas fueron declaradas como procedentes, mientras que el 74.60% de las huelgas fueron calificadas como improcedentes:



Fuente: Documento de Trabajo “Huelgas en el Perú 2024”

Esto nos refleja algo que ya había sido advertido por Ugarte (2020) y es que el escenario existente en el Perú refleja algo preocupante, existiendo una tendencia desfavorable para las organizaciones sindicales para poder contar con una declaratoria de huelga procedente, evidenciando por tanto, una posible dificultad generalizada para lograr cumplir con todos los requisitos solicitados en la LRCT y el RLRCT y así poder contar con una huelga válida legalmente.

Sin perjuicio de lo indicado previamente, es relevante tener en consideración lo indicado por Ulloa Millares (2016) al señalar la improcedencia es una categoría administrativa y no implica que la medida de fuerza haya sido despojada de su naturaleza jurídica; y es que es por ello que la improcedencia debe distinguirse nítidamente de la ilegalidad, dado que no existe una equiparación automática entre ambos conceptos.

Conforme fue adelantado previamente, a efectos de adoptar una posición respecto de la Resolución analizada, es importante diferenciar los efectos de la declaratoria de la improcedencia de huelga y de su ilegalidad. Sobre ello, la Casación N.º 22596-2018-Lambayeque reafirma esta distinción, señalando que la improcedencia de la huelga no habilita per se al empleador a sancionar a los trabajadores que participan en ella, mientras no se emita una resolución firme de ilegalidad.

Al respecto de cuál es el efecto jurídico de la declaración de la improcedencia de huelga en los trabajadores debemos observar que el profesor Ulloa (2015) advierte dos posiciones contrapuestas: (i) una posición donde se considera que la huelga puede producirse hasta que se cuente con una resolución de la autoridad de carácter definitivo que señale lo contrario; o (ii) la huelga requiere que siempre se cuente con la aprobación de la autoridad de trabajo, por lo que previo a ello, su realización acarrearía un incumplimiento por parte de los trabajadores que la acatan.

Al respecto, nos inclinamos sobre la primera posición, siendo ello validado por la propia normativa que regula la interposición de sanciones disciplinarias a trabajadores de cara a su participación en las huelgas. Procedemos a citar las normas que permitieron adoptar esta primera posición:

Artículo 39 del Reglamento de Ley de Fomento al Empleo (en adelante, “RLFE”) aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-96-TR (1996) indicaría que solo los casos que la autoridad administrativa de trabajo haya emitido la declaratoria de la ilegalidad de la huelga a través de resolución consentida o ejecutoriada, podrá considerarse como días de inasistencia injustificada los días que transcurran luego de que el empleador haya requerido a los trabajadores el retorno al centro de trabajo a través de la colocación del cartelón en la puerta principal del establecimiento donde conste el requerimiento colectivo, debiendo constar dicho hecho a través de constatación notarial o, en su defecto, bajo constatación policial.

Por su parte, el artículo 73 del del Decreto Supremo No. 011-92-TR (1992), en el mismo sentido que lo descrito previamente, desarrolla la obligación de los trabajadores que acataron una huelga a reincorporarse a sus labores el día posterior la colocación del cartelón por parte del empleador donde requiera colectivamente el retorno de los trabajadores, debiéndolo colocar en un lugar visible en la entrada principal del lugar de trabajo y debiendo ser constatado notarialmente o por un Juez de Paz o en defecto de ambos, a través de constatación policial.

Asimismo, tanto el artículo 39 del RLFE como el artículo 73 del RLRCT hacen referencia a cuando es que una resolución de ilegalidad causa estado o causa ejecutoria:

- Resoluciones de segunda y última instancia causan ejecutoria o estado al día siguiente de notificada a las partes.
- Resoluciones de primera instancia quedan consentidas al vencimiento del plazo otorgado interponer recurso de apelación, sin que se haya interpuesto dicho recurso. Cabe indicar que el plazo para interponer dicho recurso, de acuerdo con el artículo 74 de la LRCT es de 3 días de notificada la resolución a las partes.

De esta forma, de los artículos desarrollados se puede desprender que solo después de determinada la ilegalidad de la huelga es que los empleados tienen la obligación de retornar al centro de trabajo, obligación que no se deriva de la propia improcedencia de ésta. Así, de la normativa laboral aplicable hasta la actualidad, la huelga debe ser finalizada una vez declarada su ilegalidad, mas no por su declaración como improcedente, lo que generaría un margen de tiempo para los trabajadores dentro del cual, a pesar de contar con una huelga declarada como improcedente, normativamente se encuentran habilitados para desarrollarla, puesto que el límite para su desarrollo es su declaratoria firme como ilegal. Por lo desarrollado, de la interpretación de ambas normas citadas, debo coincidir con el profesor Ulloa (2015) al momento de considerar que toda huelga existirá desde que la misma se inicie aun cuando la misma pueda ser declarada como improcedente o ilegal, ya que, de conformidad con lo indicado previamente, el empleador solo podría aplicar medidas disciplinarias a los trabajadores que participaron de la huelga, hasta que no se cuente con una resolución de la autoridad de trabajo de carácter definitivo, la cual se vería materializada en la resolución firme que declara la ilegalidad de la medida de huelga.

Lo antes descrito, derivaría también de lo desarrollado en la Resolución Directoral General N° 023-2019-MTPE72/14 emitida por la Dirección General de Trabajo (2019) donde se precisa que los días de huelga no podrían ser consideradas por el empleador como inasistencias de carácter injustificado sin que no exista un pronunciamiento definitivo sobre la ilegalidad de la huelga. Asimismo, el Tribunal Constitucional (2012) en su pronunciamiento sobre el Expediente N° 02714-2010-PA/TC ha señalado que no se puede aplicar ninguna consecuencia desfavorable a los trabajadores que participen en una huelga que haya sido declarada como improcedente, siempre y cuando no exista una resolución firme que declare la ilegalidad de dicha huelga.

Adicionalmente y en favor de esta posición, se advierte de la Resolución Directoral N° 023-2019-MTPE/2/14 emitida por la Dirección General de Trabajo (2019) y del Informe N° 230-2015-MTPE/4/8 emitido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2015) las cuales también certifican que los días de huelga que fueron acatados por los trabajadores únicamente serán considerados

como inasistencias injustificadas cuando se cuente con un pronunciamiento definitivo que la declare la huelga como ilegal.

Asimismo, a través de la Casación N° 15537-2015-Lima, la Corte Suprema de Justicia de la República (2017) ha desarrollado dentro del análisis jurídico realizado que únicamente cuando la autoridad administrativa de trabajo declare la ilegalidad de una huelga y dicha decisión haya quedado consentida es que la medida de huelga se considerará irregular y por ende, con ello recién las inasistencias de los trabajadores que acataron dicha medida podrán ser consideradas como inasistencias injustificadas.

Lo descrito avala a la conclusión antes descrita pues, la ilegalidad de huelga es lo que genera la posibilidad de que el empleador pueda adoptar medidas disciplinarias, mientras que ello no se genera al momento de que la misma ha sido declarada como improcedente. Asimismo, solo una vez declarada la ilegalidad de la huelga y dicha decisión sea firme, es que la huelga materializada puede ser considerada como irregular.

Asimismo, de conformidad con lo descrito por Ugarte (2020) la resolución que declara la improcedencia no tiene efectos para frustrar o suspender la materialización de una huelga, ya que, de acuerdo con la normativa, la misma únicamente sirve como premisa para una posterior declaratoria de ilegalidad, a partir de la cual, teniendo una resolución firme, es que se genera la obligación de que se levante dicha huelga.

De lo descrito se puede advertir que los efectos jurídicos de la improcedencia y de la ilegalidad de la huelga son diferentes, siendo estos:

- Improcedencia:
 - Constituye un supuesto de declaratoria de ilegalidad de la huelga.
 - Mientras la resolución de improcedencia no sea firme, no se puede privar a los trabajadores de su derecho a participar en la huelga.
 - La participación de los trabajadores a una huelga declarada como improcedente no puede ser sancionada hasta que no exista pronunciamiento definitivo que califique a la huelga como ilegal.
 - La huelga declarada como improcedente no genera la obligación de los trabajadores a retornar a sus centros de trabajo.
- Ilegalidad:
 - La declaración de la ilegalidad de la huelga una vez manifestada mediante resolución firme acarrea la obligación de los trabajadores a retornar a sus labores en el centro de trabajo.
 - La declaración firme de ilegalidad sí habilita al empleador a ejercer medidas disciplinarias, conforme a su facultad de dirección.

De esta forma, planteándome la pregunta sobre si es que se encuentra habilitada la ejecución de huelgas declaradas improcedentes hasta no contar con una decisión de la autoridad administrativa firme, la respuesta es clara y es que si, de acuerdo con el ordenamiento actual, las huelgas improcedentes pueden materializarse hasta que las mismas no sean declaradas como ilegales mediante resolución firme.

Sobre el caso concreto, se debe tener en cuenta el siguiente esquema de la declaratoria de improcedencia e ilegalidad de huelga cuando las mismas son resueltas por la propia Dirección General de Trabajo:



Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, se debe tener presente que en el caso analizado a través del presente informe, se habría acatado una huelga cuando únicamente se contaba con una declaratoria de improcedencia de la misma, frente a la cual el Sindicato presentó recursos impugnatorios, continuando aun en curso su ciclo administrativo sin resolución firme.

Además, conforme se podrá advertir posteriormente, el levantamiento de la huelga se dio en la misma fecha en la que se notificó la resolución en primera instancia a través de la cual se declaraba ilegal la huelga, por lo que la huelga se había desarrollado de forma previa a obtener una resolución firme respecto de la declaratoria de la ilegalidad de la misma, generando pues que la ilegalidad de la huelga se constituyó recién a partir de la resolución de la Dirección General de Trabajo que, en segunda instancia declaró ilegal la huelga y dio por culminada la etapa administrativa.

1. ¿Los carteles colocados por la empresa constituyen una amenaza o intimidación a trabajadores que acataban la huelga?

Considerando lo previamente desarrollado, observando el reconocimiento legal del derecho de la huelga, las consecuencias de su declaratoria de improcedencia y la diferenciación de la consecuencia de la declaración de la ilegalidad de la huelga, debemos tomar como premisa que la ejecución de la huelga cuando la misma fue declarada aun improcedente y no se contaba con su declaratoria de ilegalidad era válida.

Bajo esta premisa es que el propio Tribunal Constitucional (2021) en la Sentencia recaída en el Expediente N.º 03692-2017-PA/TC, indica que el ejercicio del derecho de huelga debe estar libre de presiones indebidas por parte del empleador ya que formaría parte de la libertad sindical, reforzando que no es admisible restringir o condicionar el ejercicio de derechos fundamentales mediante amenazas u hostigamiento indirecto.

Por su parte, Arévalo Vela (2022) sostiene que los empleadores tienen límites en sus facultades de dirección frente al ejercicio del derecho de huelga y que cualquier mensaje que pueda ser interpretado como disuasivo constituye una interferencia.

En la misma línea desarrollada, Ugaz Olivares (2013) advierte que prácticas indirectas como comunicados empresariales en contexto de huelga pueden constituir formas de represión antisindical si buscan quebrar la voluntad colectiva; asimismo, Fernández Brignoni (2016) subraya la importancia de proteger no solo la legalidad formal del derecho de huelga, sino también su efectividad frente a prácticas empresariales que intentan socavar su ejercicio.

La interpretación sistemática de estas fuentes permite afirmar que los carteles o comunicados empresariales que advierten sanciones durante una huelga aún no declarada ilegal pueden perfectamente configurar una amenaza y por tanto una infracción a la libertad sindical, si es que las mismas buscan generar un efecto disuasorio en los trabajadores y obstaculizar el libre ejercicio del derecho de huelga.

Para brindar una opinión sobre el caso en concreto, debemos advertir que los carteles colocados por la Empresa hacían referencia a lo siguiente:

¿QUÉ SIGNIFICA QUE LA HUELGA ES ILEGAL?

La huelga ilegal que vienen acatando un grupo de dirigentes y afiliados desde el sábado 12 de mayo, trae consecuencias para los trabajadores que la acaten; ello podemos resumirlo en los siguientes puntos legales:

- Descuento del sueldo, pago de variable, riesgo de caja, riesgo de cargo y movilidad.
- Descuento proporcional al momento del cálculo de los beneficios sociales como gratificación de julio, CTS, etc.
- Aplicación de las sanciones disciplinarias que correspondan.

Estimado colaborador,

Sirva la presente para informarle, que la huelga que Usted viene acatando desde el día 12 de mayo de 2018, es ilegal.

Debido a ello, se le vienen aplicando las siguientes consecuencias:

1. Descuento de sueldo, por cada día que no ha asistido.
2. Descuentos de: pago de variable, riesgo de caja, riesgo de cargo y movilidad.
3. Descuentos proporcionales al momento del cálculo de los beneficios sociales como gratificación de julio, CTS, etc.
4. Aplicación de las sanciones disciplinarias que corresponden.

Le recordamos que la huelga es ilegal y mientras dure dicha medida, no corresponde restablecer la negociación colectiva. Razón por la cual le recordamos que debe presentarse a laborar al día siguiente de recibida la presente.

Atentamente,

Cencosud Retail Perú S.A.

¿QUÉ SIGNIFICA QUE LA HUELGA ES ILEGAL?

La huelga ilegal que vienen acatando un grupo de dirigentes y afiliados desde el sábado 12 de mayo, trae consecuencias para los trabajadores que la acaten; ello podemos resumirlo en los siguientes puntos legales:

- Descuento del sueldo, pago de variable, riesgo de caja, riesgo de cargo y movilidad.
- Descuento proporcional al momento del cálculo de los beneficios sociales como gratificación de julio, CTS, etc.
- Aplicación de las sanciones disciplinarias que correspondan.

Recordamos que la situación de ilegalidad no cambiará en el transcurso de los días, a pesar de las apelaciones que pueda presentar la Junta Directiva. La huelga es y seguirá siendo ilegal.

Queremos mantenerlos informados, tal como lo hicimos en febrero pasado, de manera transparente, llamamos a nuestros colaboradores a evaluar adecuadamente lo antes mencionado y asistir a laborar, a fin de evitar que aumenten las consecuencias negativas como consecuencia de lo expuesto.

Fuente: Expediente Sancionador N° 3437-2020-SUNAFIL/ILM proveído por la Unidad Funcional de Gestión Administrativa ILM-SUNAFIL mediante Acceso a la Información Pública.

Como bien se puede advertir, el contenido de los carteles colocados por CENCOSUD en el transcurso del desarrollo de la huelga tenía un claro objetivo: generar que los trabajadores que acataban la huelga desistan de la misma y retornen a sus labores, indicando que estaban acatando una huelga ilegal y que se le aplicarían medidas disciplinarias por ello, configurando por tanto medios disuasivos, por no decir amenazantes, para que éstos frustren su participación en la medida de huelga. Sin embargo, si bien la Empresa pretendía alegar que la SUNAFIL estaría protegiendo la realización de huelgas declaradas como ilegales y reconocer las resoluciones de improcedencia de huelga, lo cierto es que, conforme indicamos previamente, al momento en el que la Empresa colocó los carteles aún no se contaba con una resolución de la ilegalidad de la misma, siendo notificada la primera resolución que declaraba la ilegalidad el 17 de mayo del 2018, la cual, conforme indicamos previamente, fue causal de un recurso de impugnación por parte del Sindicato, obteniendo recién una resolución que daba por finalizada la vía administrativa y que declaraba la ilegalidad de la huelga el 28 de mayo del 2018.

Al respecto, el Tribunal de Fiscalización Laboral (2021) en la Resolución N.º 519-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala ya ha concluido que no es posible afirmar que una huelga es ilegal si es que previamente no existe una resolución emitida por la autoridad administrativa de trabajo correspondiente que así lo determine y sin que dicha resolución haya quedado firme; esto pues esta calificación es competencia exclusiva de la autoridad administrativa, no del empleador.

De lo descrito, el contexto probatorio —la huelga en curso, sin resolución firme de ilegalidad— y el contenido de los carteles (referencias explícitas a eventuales sanciones) permiten inferir un ánimo disuasivo o intimidatorio dirigido a quebrar la participación de los trabajadores en la huelga, permiten concluir que el actuar de CENCOSUD constituyó de forma indefectible en un acto destinado a frustrar el desarrollo de la huelga y por ende, una práctica que vulneró el derecho de huelga reconocido constitucionalmente.

Por todo lo descrito, concluyo que este tipo de conductas empresariales efectivamente tienen un impacto directo y perjudicial en el libre ejercicio del derecho de huelga y deben ser interpretadas como una forma de hostigamiento antisindical, en tanto generan temor, inhiben el derecho de los trabajadores y alteran el equilibrio en las relaciones colectivas. Así, estas prácticas si debieron ser sancionadas bajo el artículo 25.9 del RLGIT, constituyendo actos que pretendían impedir el libre ejercicio de huelga.

2. ¿Es válido aplicar sanciones disciplinarias a trabajadores después de declarada la ilegalidad de la huelga?

Para dar respuesta a este cuestionamiento, resulta necesario hacer referencia a lo descrito en el numeral 1 del presente acápite, reconociendo la diferencia del impacto jurídico de la declaratoria de la improcedencia de huelga y su declaratoria como ilegal.

Sin perjuicio de lo descrito de forma previa, en este apartado haremos referencia a la línea jurisprudencial que ha brindado la guía para poder dar respuesta a la interrogante descrita y es que, a pesar de lo descrito en el artículo 39° del RLFE y del artículo 73° del RLRCT, existieron pronunciamientos de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional que parecían hacer caso omiso a la necesidad de contar con una resolución firme respecto de la ilegalidad de la huelga para que se habilite al empleador aplicar medidas disciplinarias a los trabajadores por acatar huelgas inicialmente declaradas como improcedentes, no haciendo una diferenciación de las mismas con su declaratoria de ilegalidad.

Sobre ello, es necesario advertir lo que desarrolla la Corte Suprema de Justicia de la República mediante Casación Laboral N° 22596-2018-Lambayeque, ya que brinda un detalle claro de cuándo puede procederse con aplicar sanciones tipificadas como inasistencias injustificadas de cara a la ejecución de una huelga calificada como improcedente, haciendo referencia a la interpretación del artículo 39 del RLFE.

Así, la Corte Suprema de Justicia de la República (2018) a través de la Casación Laboral N° 22596-2018-Lambayeque indica lo siguiente respecto del artículo 39 del RLFE: (i) este supuesto de viabilidad de imputar inasistencias injustificadas se aplica únicamente a situaciones en las que la huelga ha sido declarada ilegal, excluyendo los casos de huelga improcedente; (ii) establece que la resolución que determina la ilegalidad de la huelga en cuestión debe encontrarse consentida o ejecutoriada para surtir efectos; (iii) que dicha resolución comienza a surtir efectos solo a partir del día siguiente de su notificación, salvo que sea apelada, en cuyo caso solo produciría efectos una vez que quede consentida; (iv) cuando la huelga es declarada ilegal, las empresas están obligadas a requerir colectivamente a los trabajadores su reincorporación a sus labores, utilizando un cartel colocado en un lugar visible de la puerta principal del centro de labores, este requerimiento debe realizarse bajo fe notarial o, a falta de ello, bajo constatación policial.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la República (2017) en la Casación Laboral N° 15537-2015-Lima, en su considerando Décimo Octavo acoge un criterio similar al antes descrito toda vez que indica que solo cuando se cuenta con una decisión consentida de la autoridad respecto de la declaración de la

ilegalidad de una huelga es que esta medida de fuerza se convertirá en una irregular e ilegítima y solo en este supuesto es que la inasistencia de los trabajadores se configurara como una inasistencia injustificada.

Si bien existe jurisprudencia de la cual se puede advertir que se pretende habilitar al empleador a sancionar a los trabajadores que acataron una huelga declarada improcedente sin necesidad de que la misma sea declarada como ilegal de forma definitiva, siendo que la sola declaratoria de la improcedencia acarrearía la ilegitimidad de la huelga.

Sobre ello, consideramos que este criterio, sin perjuicio de constituir doctrina jurisprudencial vinculante de obligatorio cumplimiento implicaría un desconocimiento de lo reulado en los artículos 39 del RLFE y el artículo 73 del RLRCT.

Asimismo, conforme indica Ugarte (2020) no resulta razonable que los trabajadores sean posibles de ser sancionados solo por ejercer el derecho de huelga cuando la misma no ha sido aun declarada como ilegal, cuando inclusive la Organización Internacional del Trabajo (2018) a través de la Recopilación de decisiones del Comité Libertad Sindical indica que nadie debería ser sancionado solo por el hecho de haber participado en una huelga o intentar participar de una huelga legítima, recordando que una huelga solo se constituye como ilegal una vez contando con una resolución firme que así lo dictamine.

Sin perjuicio de ello, la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema (2024) estableció claramente en 2024 que la resolución de la autoridad administrativa de trabajo que declara que una huelga es ilegal debe haber quedado consentida o ejecutoriada para poder aplicar medidas disciplinarias.

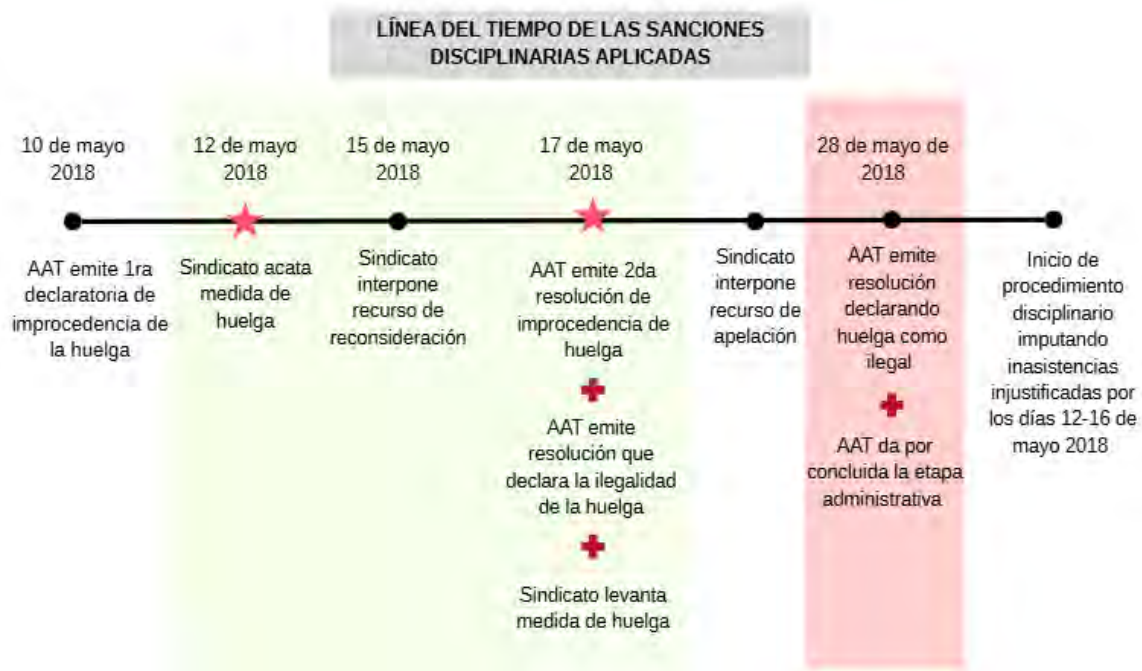
De lo descrito, es necesario ahora hacer referencia a un aspecto sumamente importante que es ¿Qué días se podrían sancionar como inasistencias injustificadas? y es que de una lectura sistemática de los artículos 39 del RLFE y el artículo 73 del RLRCT permitirían concluir que las únicas inasistencias sancionables son las que ocurren después del requerimiento colectivo de reincorporación, el cual solo puede realizarse una vez que la declaración de ilegalidad sea firme.

Este criterio lo adopta el Informe N° 150-2018-MTPE72/14.1 elaborado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2018) y el Informe N° 230-2015-MTPE/4/8 también elaborado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2015) de los cuales se puede concluir que las sanciones disciplinarias vinculadas a la participación de los trabajadores de una huelga declarada como ilegal, solo podrían imputarse respecto de las inasistencias que incurridas de forma posterior a la declaratoria firme de la ilegalidad de la medida de fuerza y además, del llamado de retorno de la empresa.

Y es que este criterio cuenta asidero legal toda vez que los dos artículos antes citados lo determinan de esta forma, ya que de considerar lo contrario sería en vano que determinen que los trabajadores no están obligados a retornar a sus labores sin que exista un pronunciamiento consentido respecto de la ilegalidad de huelga y que el empleador haya requerido su retorno mediante un cartelón y además de ello, que el cómputo de días de inasistencias sin justificación se cuenta desde el día posterior al requerimiento colectivo efectuado por la empresa, siempre y cuando la resolución que declare ilegal la huelga quede consentida.

En tal sentido también se ha pronunciado la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral a través de la Resolución N° 519-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, donde se indica de forma clara que cuando una huelga se materializa “solo podrá considerarse que se incurre en faltas injustificadas en forma posterior a la declaratoria de una huelga, por medio de resolución administrativa firme” (Tribunal de Fiscalización Laboral, 2021, p. 16)

Ahora bien, para analizar el caso concreto, es necesario observar la siguiente línea del tiempo de los hechos:



Fuente: Elaboración propia

De esta forma, si bien considero válido que se apliquen medidas de carácter disciplinario a trabajadores que participan en una medida de huelga declarada como ilegal, lo cierto es que se requiere que para ello cumplan con lo requerido en los dos artículos a los que se hace referencia en la presente sección.

Sin perjuicio de ello, advirtiendo la línea de tiempo descrita, lo cierto es que la huelga se levantó de forma previa a la declaratoria de ilegalidad de la huelga

emitida por la AAT a través de una resolución de da por terminada la etapa administrativa, esto es, consentida dentro del procedimiento administrativo, lo cual nos lleva a concluir que no existen días de huelga realizados con posterioridad a esta resolución firme. Sin embargo, como bien se puede apreciar, la Empresa pretendió aplicar medidas disciplinarias que si bien fueron impuestas con posterioridad a la declaratoria de la ilegalidad de la medida, sancionan a trabajadores en base a días de inasistencias previas a la declaratoria de la ilegalidad de la huelga, por tanto las sanciones aplicadas no contaban con asidero legal. Esto ha sido inclusive desarrollado de forma medianamente reciente por Corte Suprema a través de la Casación N° 2690-2019-Arequipa, de fecha 2023.

De todo lo descrito, debo manifestar que efectivamente correspondía aplicar una medida disciplinaria a la Empresa, correspondiendo la tipificación de estos actos bajo la infracción del artículo 25.9 del RLGIT, constituyendo actos destinados a afectar el derecho de huelga de los trabajadores de la organización sindical. Sin embargo, considero que en la Resolución se pudo ahondar más en las razones por las cuales calificaba aplicar una sanción debido a la imposición de las medidas disciplinarias a los trabajadores, puesto que se califican como actos antisindicales contrarios al desarrollo del derecho de huelga, pero el desarrollo de esta justificación legal hubiese dotado de mayor validez la calificación de estos actos como una infracción al ser contrarios al derecho constitucional de huelga al no tener justificación legal alguna para aplicar las medidas disciplinarias cuestionadas.

3. ¿Se vulneró el principio de tipicidad al imputar las infracciones bajo el artículo 25.10 del RLGIT?

Sin perjuicio de lo descrito, el principio de tipicidad se configura como un límite impuesto a la Administración Pública al momento de aplicar la normativa. En la regulación del procedimiento administrativo general, aplicable supletoriamente al procedimiento sancionador laboral, este principio se encuentra reconocido en el numeral 4 del artículo 246 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (2019) que dispone que el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las entidades públicas se encuentra sujeto, entre otros, al principio de tipicidad, el cual implica que únicamente pueden ser sancionadas aquellas conductas que estén expresamente definidas como infracciones en normas con rango de ley, sin que sea posible aplicar interpretaciones extensivas o por analogía.

Del mismo modo, el artículo 37 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección de Trabajo (2006) dispone expresamente que *“No podrá imponerse sanción económica por infracción que no se encuentre previamente tipificada y contenida en el Reglamento”*.

Por su parte, Morón Urbina (2005) sostiene que el principio de tipicidad exige una correlación estricta entre la conducta sancionada y la descripción normativa de la infracción. De esta forma, cualquier ambigüedad o error en la calificación afecta la validez del procedimiento.

De acuerdo con lo señalado por la SUNAFIL a través de la Resolución de Intendencia N° 774-2022-SUNAFIL/ILM de fecha 11 de mayo del 2022 en el presente caso, correspondería sancionar a la Empresa por la infracción contenida en el artículo 25.10, el cual exige que los actos que afecten la libertad sindical del trabajador, sin embargo, hace bien la Resolución analizada a indicar que existe una norma más específica que recoge directamente las infracciones destinadas a afectar el derecho de huelga, siendo esta el artículo 25.9 del RLGIT.

Al respecto, debemos entender que presentándose una antinomia o conflicto que, de acuerdo con el Tribunal Constitucional (2006) en su Sentencia recaída en el Expediente N° 047-2004-AI/TC indicaría, a mi parecer, que representa una situación donde la constatación de casos en los que existen dos o más disposiciones legales con un propósito semejante, pero que establecen soluciones que se excluyen mutuamente, de modo que cumplir con una de ellas significa necesariamente incumplir la otra, ya que no es posible aplicar ambas al mismo tiempo, sería necesario aplicar principios para resolver las mismas, ello, creo yo, con el objetivo de no incurrir en un error de tipicidad en el momento en el que una infracción puede calzar en dos o más infracciones.

Así, considero que en la Resolución se habría aplicado el principio de especificidad, el cual, de conformidad con el Tribunal Constitucional en el pronunciamiento indicado, califica como la regla que dispone que un precepto de contenido especial prima sobre el mero criterio general. Tal es así que, si bien los actos pasibles de sanción ya descritos en las secciones previas bien pueden calificar con actos que afectan la libertad sindical, lo cierto es que existe una infracción más específica que recoge de forma expresa un tipo sancionador aplicable cuando ocurran actos lesivos al derecho de huelga, siendo este el artículo 25.9 del RLGIT.

Sin perjuicio de ello, es necesario advertir que, el artículo 25.9 del RLGIT no plasma de forma taxativa los únicos actos posibles de sancionar a través de dicho artículo, sino que recoge de forma ejemplificativo los actos que podría subsumirse dentro de la propia infracción, lo cual no implica que esta tipificación vulnere el principio de tipicidad regulado.

Sobre ello, Morón (2006) indicaría que no constituiría una vulneración al principio de tipicidad si es que, para determinar una infracción, se usan conceptos

indeterminados, siendo necesario que sea posible identificar las formas de materialización de dicha infracción de manera razonable y lógica, de tal forma que pueda tenerse certeza del tipo de conductas que se verían inmersas la conducta sancionable en la normativa determinada.

De esta forma, de la propia textualidad de la conducta infractora derivada del artículo analizado se puede advertir que el desarrollo de conductas que impliquen un impedimento al libre ejercicio del derecho de huelga si permite preveer las características de los actos que pueden ser perfectamente sancionados a través de la misma, puesto que si bien desarrolla una ejemplificación de éstas, resulta completamente lógico que cualquier acto cuyo objetivo sea impedir el libre ejercicio de la huelga sería subsumible en esta infracción.

Adicionalmente, la Corte Suprema (2016), a través de la Casación N° 3480-2014-Lima ha manifestado que la infracción tipificada en el artículo 25.9 del RLGIT involucra también el supuesto que un empleador decide reasignar a sus propios empleados para que realicen las tareas de quienes están participando en una huelga (conocido como esquirolaje interno), o lleva a cabo cualquier acción que tenga como objetivo disminuir el impacto o efectividad de las medidas adoptadas por los trabajadores en huelga.

En ese sentido, concluimos que la Resolución resuelve bien al cuestionar la tipificación de los hechos bajo el supuesto de infracción tipificado por actos de afectación a la libertad sindical tipificada en el artículo 25.10 del RLGIT, más aún, si, conforme describimos previamente, existía una infracción más específica que recogía los actos sancionables.

Así, se vulneró el principio de tipicidad al imputar las infracciones bajo el artículo 25.10 del RLGIT cuando correspondía hacerlo bajo el artículo 25.9. La conducta específica —advertir con sanciones durante una huelga no declarada ilegal— constituye una afectación directa al ejercicio del derecho de huelga, y debe ser sancionada conforme al tipo infractor que contempla ese supuesto de hecho.

Debo manifestar que considero que la calificación correcta y precisa de la conducta es una garantía esencial del procedimiento sancionador administrativo, especialmente en materia de derechos fundamentales como la libertad sindical. Usar el artículo 25.10 para sancionar hechos que encajan en el 25.9 implica una desviación del tipo que infringe el principio de legalidad y tipicidad.

4. ¿SUNAFIL tiene competencia o le corresponde dejar sin efecto la sanción impuesta por CENCOSUD respecto de los trabajadores que acataron la huelga?

Para dar respuesta a ello, es necesario advertir que la Ley N.º 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT) indica que la inspección de trabajo tendría la responsabilidad de supervisar que se respeten las disposiciones relacionadas con el ámbito laboral y la seguridad social, además de exigir las sanciones administrativas correspondientes cuando sea necesario. Asimismo, brinda orientación y asesoría técnica en estos temas.

Sobre ello, De Lama (2021, p. 595) indicó que, de acuerdo con el artículo 14 de la norma antes indicada, permitiría que se adopten las medidas necesarias para que se garantice el cumplimiento de la normativa que se habría incumplido, esto siempre que el inspector haya comprobado que efectivamente el inspeccionado haya incurrido en una infracción al ordenamiento socio-laboral; validándose pues que la SUNAFIL pueda requerir al inspeccionado que adopte las medidas descritas en un plazo establecido.

Según el numeral 20.3 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (Decreto Supremo N° 019-2006-TR, 2006), la inspección laboral puede emitir órdenes dirigidas a los empleadores para asegurar el cumplimiento de las normas socio-laborales y de seguridad y salud en el trabajo, denominadas ordenes inspectivas de requerimiento, siempre y cuando las mismas deriven de un incumplimiento del empleador a la normativa legal advertido. Asimismo, estas órdenes pueden incluir la obligación de registrar a los trabajadores en planillas, pagar remuneraciones y beneficios pendientes, reconocer la naturaleza indefinida de ciertos contratos laborales, entre otras medidas.

En ese mismo sentido, respecto de las medidas inspectivas de requerimiento, el Tribunal de Fiscalización de la SUNAFIL (2022) mediante Resolución N° 601-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, indica que puede tener como objetivo el revertir los efectos de la ilegalidad de una conducta cometida por el inspeccionado, teniendo la modalidad de subsanar una infracción cometida, así como también el objetivo de requerir al inspeccionado que adecue su comportamiento a lo prescrito en la normativa laboral, teniendo una modalidad rectificatoria a raíz de la identificación de una infracción derivada de la inspección

El autor Estrada (2023) sostiene de forma clara que SUNAFIL no cuenta con competencia para declarar inválidas sanciones disciplinarias impuestas por los empleadores, como suspensiones o despidos. Para este autor, el rol de evaluación de la validez de sanciones disciplinarias recae únicamente en el Poder Judicial.

Sin perjuicio de ello, considero que la medida de requerimiento no busca directamente dejar sin efecto sanciones disciplinarias impuestas por el empleador, sino que su rol resarcitorio y de rectificación es el que dota de validez que a través de las mismas se adopten medidas que coloquen al trabajador

afectado en una situación previa a la vulneración del derecho que habría sido vulnerado a través de la infracción que cometió su empleador, siendo esta infracción debidamente sustentada y certificada en el procedimiento administrativo.

Asimismo, como bien se indica por parte del Tribunal de Fiscalización Laboral (2021) en la Resolución N° 519-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, frente a casos de afectación de la libertad sindical que se ven manifestadas a través de la aplicación de medidas disciplinarias que en si materializan la afectación al trabajador, la forma de rectificación de la misma lógicamente se encontrará dirigida a la eliminación de la sanción aplicada.

Asimismo, de la Sentencia recaída en el Expediente N° 01139-2007-PA/TC del Tribunal Constitucional (2007) se entiende que el reconocimiento de la libertad sindical en calidad de derecho constitucional conlleva tanto garantías de carácter positivo como también negativo; así, mientras que la protección negativa se orienta a exigir al Estado la eliminación de barreras o limitaciones que dificulten el ejercicio pleno de este derecho, la protección positiva implica que se adopten acciones, principalmente frente al empleador, para asegurar la vigencia real de la libertad sindical, lo cual se efectivizaría a través de la creación de normas, procedimientos, mecanismos de reparación, sanciones y facilidades que permitan su ejercicio efectivo.

De forma adicional, debemos indicar que recientemente (setiembre del 2024) la Corte Suprema de Justicia de la República (2024) a través de la Casación N° 24577-2022-Lima, reconoce a la labor administrativa como una de las vías para la tutela de los derechos de los trabajadores. Asimismo, de forma directa indica que la SUNAFIL tiene facultades para adoptar las medidas que sean necesarias con la finalidad de que se cumpla la normativa laboral frente a la advertencia de un incumplimiento, no siendo la labor de la autoridad administrativa de inspección de trabajo limitada a la constatación de incumplimientos.

Así, conforme hemos descrito previamente, considero que limitar las labores de la autoridad de inspección de trabajo a advertir incumplimientos y aplicar las sanciones que correspondan no se ajustan a la labor correctiva que se deriva de la propia normativa, advirtiendo la función correctiva y rectificatoria de las medidas de requerimiento, lo cual permite que al comprobar la existencia de un incumplimiento al ordenamiento socio-laboral, se adopten las medidas requeridas para garantizar que se cumplan las disposiciones que fueron vulneradas por el empleador. Así, resulta inconcebible, sobre todo en casos donde se vulnera la libertad sindical y sus diversas manifestaciones (individuales y colectivas), que se alegue la imposibilidad de la SUNAFIL para emitir medidas inspectivas de requerimiento destinadas a rectificar la afectación que ya habría sido sustentada y demostrada a lo largo de la labor inspectiva.

Esto acoge aún más sentido, si es que advertimos que la Organización Internacional de Trabajo (2018, p. 225) en la Recopilación de Decisiones del Comité de Libertad Sindical ha indicado que, se debe tomar en cuenta la falta de celeridad de los procedimientos judiciales, para lo cual se debería asegurar que la autoridad de inspección de trabajo, de manera inmediata, realice las investigaciones que considere pertinentes y, una vez constatada que la medida disciplinaria (en dicho caso un despido) haya tenido un móvil antisindical, esta autoridad inspectiva adopte las medidas necesarias para el reintegro inmediato de los trabajadores afectados a la empresa infractora.

En el caso analizado a través del presente informe, CENCOSUD impuso sanciones de carácter disciplinario a trabajadores por participar en una huelga declarada ya ilegal previamente, las cuales consistían en imputar inasistencias injustificadas. Frente a ello, la SUNAFIL inició actuaciones inspectivas tras la denuncia del sindicato. Como resultado, SUNAFIL calificó los hechos como posibles infracciones por vulneración al derecho de libertad sindical y además, a través de una medida inspectiva de requerimiento, le solicitó a la Empresa que en el plazo de tres días hábiles, acredite ante la autoridad inspectiva el cumplimiento del reintegro de las remuneraciones a los trabajadores involucrados derivados del descuento efectuado debido a la sanción tipificada en inasistencias injustificadas. Esto, bajo mi consideración, advirtiendo que la sanción disciplinaria aplicada correspondía a suspensión sin goce de haberes, el reintegro de dichos días si bien podría calificar como una invalidación de la medida disciplinaria aplicada, al constituir una medida reparatoria de la libertad sindical vulnerada y en tanto las medidas inspectivas de requerimiento tienen el objetivo de rectificar incumplimientos e infracciones incurridas por el empleador y que, en el presente casi efectivamente se había certificado una infracción, esta medida de requerimiento era válida.

Sin perjuicio de ello, si bien puedo concluir en la validez de que SUNAFIL emita medidas inspectivas de requerimiento cuya finalidad sea reparar el daño ocasionado por una vulneración al derecho de a libertad sindical, indistintamente de la manifestación de la misma, lo cierto es que la misma no cumplió con el examen de proporcionalidad y razonabilidad al exigir el cumplimiento los pagos a 375 trabajadores afectados únicamente en un plazo de tres días hábiles.

VI. CONCLUSIONES

- i. El análisis jurídico y normativo evidencia que la declaración de improcedencia de una huelga no habilita por sí misma al empleador a aplicar medidas disciplinarias contra los trabajadores que participen en ella. Solo una vez que la huelga sea declarada ilegal mediante resolución

firme, se habilita legalmente la posibilidad de aplicar sanciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 39 del RLFE y el artículo 73 del RLRCT.

- ii. La jurisprudencia nacional, así como la doctrina sostiene que una huelga puede llevarse a cabo válidamente mientras no exista una resolución firme que la declare ilegal. Por tanto, la participación en una huelga declarada improcedente no puede ser calificada como falta mientras no se declare su ilegalidad de manera definitiva y se cumpla con los requerimientos definidos en la normativa para la aplicación de una sanción válida sustentada en la participación de los trabajadores en una huelga declarada como ilegal.
- iii. La colocación de carteles o comunicados por parte del empleador que anticipen sanciones o descuentos por acatar una huelga aún no declarada ilegal constituyó una práctica antisindical al vulnerar el derecho de huelga reconocido constitucionalmente, dado que las mismas tuvieron la finalidad de disuadir a los trabajadores a que abandonen la medida de huelga a pesar de que no se contaba con una resolución firme por parte de la AAT respecto de su legalidad, arremetiendo en contra del ejercicio libre de la huelga.
- iv. Se vulneró el principio de tipicidad cuando se imputó una conducta a una norma genérica (artículo 25.10 del RLGIT) existiendo una norma más específica (artículo 25.9) que regula el supuesto fáctico de forma directa. La correcta tipificación es una garantía esencial del procedimiento sancionador administrativo y una exigencia constitucional en el marco del debido proceso.
- v. La SUNAFIL está habilitada para emitir medidas inspectivas de requerimiento que busquen la rectificación de actos que afecten derechos fundamentales como la libertad sindical. Así, puede exigir al empleador medidas reparadoras, como el pago de haberes dejados de percibir si es que dichas sanciones se derivan de prácticas antisindicales certificadas en el procedimiento inspectivo.
- vi. Si bien la medida de requerimiento emitida por SUNAFIL en el caso concreto fue jurídicamente válida como acto de reparación frente a una práctica antisindical, su ejecución debió cumplir con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, especialmente cuando involucra el cumplimiento de obligaciones económicas respecto de una cantidad significativa de trabajadores y en un plazo reducido.

BIBLIOGRAFÍA:

Legislación:

- Gobierno del Perú. (2006). *Decreto Supremo N.º 019-2006-TR: Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo*. Diario Oficial *El Peruano*, 30 de diciembre de 2006.
- Gobierno del Perú. (2003). *Decreto Supremo N.º 010-2003-TR: Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo*. Diario Oficial *El Peruano*, 11 de septiembre de 2003.
- Gobierno del Perú. (1992). *Decreto Supremo N.º 011-92-TR: Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo*. Diario Oficial *El Peruano*, 27 de octubre de 1992.
- Gobierno del Perú. (1997). *Decreto Supremo N.º 003-97-TR: Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral*. Diario Oficial *El Peruano*, 27 de marzo de 1997.
- Gobierno del Perú. (2006). *Decreto Supremo N.º 019-2006-TR: Texto Único Ordenado de la Ley General de Inspección del Trabajo*. Diario Oficial *El Peruano*, 25 de enero de 2018.

Jurisprudencia:

- Corte Suprema de Justicia del Perú. (2015). *Casación Laboral N.º 15537-2015-Lima*. Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente.
- Corte Suprema de Justicia de la República. (2017). *Casación Laboral N.º 25646-2017-Arequipa* [Jurisprudencia, Perú].
- Corte Suprema de Justicia de la República. (2018). *Casación Laboral N.º 22596-2018-Lambayeque* [Jurisprudencia, Perú].
- Corte Suprema de Justicia de la República del Perú. (2024). *Casación N.º 24577-2022 Lima*. [Jurisprudencia, Perú].
- Tribunal Constitucional del Perú. (2009). *Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. N.º 01873-2009-AA/TC* [Jurisprudencia, Perú].
- Tribunal Constitucional del Perú. (2012). *Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. N.º 3689-2012-PA/TC* [Jurisprudencia, Perú].
- Tribunal Constitucional del Perú. (2007). *Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. N.º 02987-2007-PA/TC* [Jurisprudencia, Perú].
- Tribunal Constitucional del Perú. (2017). *Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. N.º 03692-2017-PA/TC* [Jurisprudencia, Perú].
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). (2018). *Informe N.º 150-2018-MTPE/2/14.1*. Dirección General de Trabajo.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2015). *Informe N.º 230-2015-MTPE/4/8*. Dirección General de Trabajo.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2019). *Resolución Directoral N.º 023-2019-MTPE/2/14*. Dirección General de Trabajo.

- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL). (2021). *Resolución N.º 073-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala*. Tribunal de Fiscalización Laboral.
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL). (2021). *Resolución N.º 519-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala*. Tribunal de Fiscalización Laboral.
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL). (2022). *Resolución N.º 601-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala*. Tribunal de Fiscalización Laboral.
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL. (2021). *Resolución N.º 519-2021-SUNAFIL/TFL – Primera Sala* [Resolución administrativa, Perú].
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL. (2021). *Resolución N.º 073-2021-SUNAFIL/TFL – Primera Sala* [Resolución administrativa, Perú].
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL. (2021). *Carta N.º 094-2021-SUNAFIL/INPA, de fecha 17 de marzo de 2021* [Comunicación administrativa, Perú].
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL). (2021). *Resolución N.º 519-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala*. Tribunal de Fiscalización Laboral.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2006). *Sentencia del Exp. N.º 047-2004-AI/TC*. Sentencia del Pleno Jurisdiccional del 24 de abril de 2006.

Doctrina:

- Arévalo Vela, J. (2022). La huelga en el derecho laboral peruano. *Revista de Derecho Procesal del Trabajo*, 5(5), 15–49. <https://doi.org/10.47308/rdpt.v5i5.586>
- Atienza, M., & Ruiz Manero, J. (2006). *La interpretación de las normas jurídicas*. En M. Atienza & J. Ruiz Manero, *El sentido del Derecho* (pp. 123–150).
- Boza Pró, G., & Mendoza Legoas, L. (s.f.). *La inspección laboral como mecanismo de protección de la libertad sindical en el Perú*. *Laborem*, (10), 312–337.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021, 5 de mayo). *Opinión Consultiva OC-27/21: Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género*.
- De Lama Laura, M. G. (2021). La inspección del trabajo como vía de tutela de derechos laborales y su relación con el proceso laboral: buscando (¿o identificando?) las “intersecciones” de ambos caminos. *Revista Laborem*, (24), 577–579.
- Fernández Brignoni, H. (2016). La huelga: ¿un derecho fundamental en crisis? *Laborem: Revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, (12), 92–110.

- Huamán Estrada, E. (s.f.). *SUNAFIL vs Poder Judicial: ¿Es competente la Inspección del Trabajo para invalidar las sanciones que impone el empleador a sus trabajadores?* [Artículo de opinión jurídica]. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
- Mendoza Legoas, L. (2024). Inspección del trabajo y sindicatos: crítica de su interacción y bases para una relación colaborativa. *IUS ET VERITAS*, (69), 146–147. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202402.009>
- Morón Urbina, J. C. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (Tomo I, 14.ª ed.). Gaceta Jurídica.
- Morón Urbina, J. C. (2006). *Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana*. *Advocatus*, (13), 237–238.
- Revista de Derecho Procesal del Trabajo. (2024). *Sanciones menores ante huelgas improcedentes. Análisis de la doctrina jurisprudencial de la Corte Suprema*. Poder Judicial del Perú, 6(1), 45–61. <https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/rdpt/article/view/775/1113>
- Ugarte Pando, O. J. (2020). *Visión crítica de la sanción de suspensión por huelgas improcedentes: A propósito de los pronunciamientos de la Corte Suprema* [Trabajo de Segunda Especialidad, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Ulloa Millares, D. A. (2016). Las huelgas improcedentes o ilegales ¿son huelgas? *Revista Derecho & Sociedad*, (46), 275–280.
- Ugaz Olivares, M. (2013). La huelga en el ordenamiento laboral peruano. En AA.VV., *Homenaje aniversario de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (pp. 407–424). Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
- Ugarte Pando, O. J. (2020). *Visión crítica de la sanción de suspensión por huelgas improcedentes: a propósito de los pronunciamientos de la Corte Suprema* [Trabajo académico de Segunda Especialidad, Pontificia Universidad Católica del Perú].



El Peruano

FUNDADO EL 22 DE OCTUBRE DE 1825 POR EL LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR

"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA PERUANA"

Domingo 9 de marzo de 2025

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXIV / N° 1269

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 001-2025-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE : 3437-2020-SUNAFIL/ILM
SANCIONADOR

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA
METROPOLITANA

IMPUGNANTE : CENCOSUD RETAIL PERU S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA
N° 774-2022-SUNAFIL/ILM

MATERIA : RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **CENCOSUD RETAIL PERU S.A.** y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 888-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 20 de setiembre de 2019, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 3437-2020-SUNAFIL/ILM. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.15**, **6.16** y **6.17** de la presente resolución, referidos a los supuestos de tipificación del numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT, vinculados con aquellos actos que afectarían el derecho de huelga.

Lima, 14 de febrero de 2025

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por CENCOSUD RETAIL PERU S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 774-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 11 de mayo 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° 9626-2018-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° 3154-2018-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 incumplir las disposiciones laborales relacionadas al ejercicio de la libertad sindical (prácticas antisindicales durante la huelga); una (01)

infracción muy grave en materia de relaciones laborales, por incumplir las disposiciones laborales relacionadas al ejercicio de la libertad sindical (imposición de sanción disciplinaria); a (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, por no cumplir la medida y un de requerimiento de fecha 19 de noviembre de 2018, en mérito a la solicitud de inspección laboral del Sindicato Único de Trabajadores del Grupo Económico Cencosud Perú - SUTRAGRUCEP.

1.2. Que, mediante Imputación de Cargos N° 2278-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 18 de noviembre de 2020, notificada el 22 de diciembre de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) 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° 1360-2021-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 08 de junio 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° 888-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 20 de setiembre de 2019, notificada el 22 de setiembre de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/532,237.50, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por incumplir las disposiciones laborales relacionadas al ejercicio de la libertad sindical (prácticas antisindicales durante la huelga), tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/224,1000.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por incumplir las disposiciones laborales relacionadas al ejercicio de la libertad sindical (imposición de sanción disciplinaria), tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/224,1000.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir la medida de requerimiento de fecha 19 de noviembre de 2018, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/84,037.50.

1.4. Con fecha 13 de octubre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 888-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, argumentando lo siguiente:

i. La SUNAFIL debe inhibirse de conocer el presente caso, toda vez que está siendo materia de análisis actualmente en la vía judicial, siendo evidente que se cumplen con los elementos, respecto a la existencia de la triple identidad, por ejemplo se puede verificar el Expediente N° 02868-2019-0-1801-JR-

LA-85, seguido ante el 39 Juzgado de Trabajo de Lima, donde se identifica la controversia como las partes involucradas en el proceso al Sindicato de Trabajadores del Grupo CENCOSUD PERÚ – SUTRAGRUCEP, por lo que, no corresponde a la Subintendencia de Resolución ni a la autoridad instructora ni a las inspectoras emitir pronunciamiento respecto a la presente controversia, por lo que la SIRE se ha extralimitado en sus competencias emitiendo pronunciamiento, pese a que tiene conocimiento que la materia objeto de inspección se encuentra judicializado seguido por SUTRAGRUCEP contra CENCOSUD.

ii. En el presente procedimiento, se afecta el principio de tipicidad, en la medida que la SIRE le sanciona con base en una norma que no resulta aplicable al caso concreto y no menciona específicamente cuál es el supuesto legal que se ha visto afectado, toda vez que respecto al impedimento de la libre afiliación a una organización sindical a impedir la constitución de sindicatos y obstaculizar a la representación sindical al encontrarse en un supuesto que implica la afectación a la libertad sindical por ejecución de una huelga ilegal, es evidente que ninguno de estos supuestos normativos es compatible; respecto a utilizar contratos de trabajo sujetos a modalidad para afectar la libertad sindical, negociación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga o a los supuestos de intermediación laboral fraudulenta, no se ha utilizado contratos de trabajo sujetos a modalidad para afectar los mencionados derechos, por lo que este supuesto normativo tampoco es compatible; respecto a la promoción de la desafiliación al tratarse de una actuación que no implica la desafiliación sindical, este supuesto normativo tampoco puede ser el adecuado; respecto a los actos de interferencia en la organización de sindicatos, este supuesto no ha sido afectado por la actuación de la empresa, pues se trata de una supuesta afectación a la libertad sindical por ejecución de una huelga ilegal; demostrándose que no cabe sancionar por este supuesto al administrado por su conducta, habiéndose incurrido en error al pretender sancionar a la empresa por realizar actos de afectación a la libertad sindical, tipificado en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, sin especificar en cuál de los supuestos normativos calza la infracción imputada.

iii. Por tanto, en el procedimiento inspectivo, no se ha verificado que la supuesta afectación a la libertad sindical se haya generado al haber realizado la colocación de carteles que únicamente buscaban informar a los trabajadores afiliados sobre 2 puntos, que la huelga que venían acatando desde el 12 de mayo de 2018 era ilegal y de las posibles consecuencias negativas por el incumplimiento de sus obligaciones laborales, de lo cual se puede advertir que ninguno de los actos realizados por CENCOSUD califican como afectación al derecho a la libertad sindical, pues la protección a la libertad sindical debe darse dentro del respeto a la Constitución y la ley; no obstante, en este caso, no nos encontramos ante una huelga regular, sino ante una paralización improcedente e ilegal, ejecutada pese a que la Autoridad de Trabajo indicó su restricción y bajo supuesto de improcedencia insubsanable, plenamente conocido por el sindicato; y la comunicación de las consecuencias de realizar una paralización improcedente e ilegal y la sanción por dichos actos realizados fuera de la ley no vulneran ni afectan la capacidad de accionar ni califica como acto de interferencia en la organización del sindicato. Por tanto, la resolución apelada debe ser declarada nula y el presente procedimiento sancionador archivado, pues es evidente el error en la tipificación de la supuesta falta.

iv. Respecto a la paralización intempestiva, el 9 de mayo de 2018, la Dirección General de Trabajo mediante Resolución Directoral General N° 94-2018-MTPE/2/14, declaró improcedente la comunicación de huelga general indefinida presentada por el SUTRAGRUCEP que inició el 12 de mayo de 2018, frente a ello el SUTRAGRUCEP presentó un recurso de reconsideración contra la mencionada Resolución Directoral General que tuvo como respuesta a la Resolución Directoral N° 99-2018-MTPE/2/14, de fecha 17 de mayo de 2018, en el que la Dirección General de Trabajo señaló que el SUTRAGRUCEP incumplió un requisito legalmente establecido, razón por la cual señaló que la comunicación de huelga es improcedente; así, el 18 de mayo de 2018, el SUTRAGRUCEP apeló contra dicha resolución teniendo como respuesta a la Resolución Directoral General N° 97-2018-MTPE/2/14, en la que SUNAFIL en virtud de las órdenes de inspección N° 7921-2018-SUNAFIL/ILM y N° 7930-2018-SUNAFIL/ILM constató que en el Centro Comercial Plaza Norte, 13 afiliados al sindicato acataron la huelga declarada improcedente, como también en el centro de trabajo ubicado en el kilómetro 25 de la Carretera Central - Santa Anita, acataron 66 afiliados; en atención a ello, la Dirección General de Trabajo declaró ilegal la huelga convocada y ejecutada indebidamente por el SUTRAGRUCEP en virtud del artículo 84 del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo; por lo que no se entiende por qué la SIRE avala la huelga ilegal, tratando de sancionarla señalando que CENCOSUD

ha cometido actos que afectan la libertad sindical, cuando de ninguna forma la paralización intempestiva de actividades, puede ser considerada como una huelga. En tanto, los actos antisindicales en contra del derecho de huelga que se le atribuye, lo único que buscó CENCOSUD al colocar los carteles, no era intimidar sino era informar a sus trabajadores que la paralización intempestiva de sus labores no podía ser considerado como una huelga legal y legítima, de lo contrario, su actuar podría traer consigo consecuencias negativas, prueba de ello son los propios carteles que ha citado la SIRE.

v. Sobre las sanciones impuestas a los trabajadores la SIRE parte de una premisa equivocada, pues no hubo huelga legal y legítima. SUTRAGRUCEP convocó a una paralización que no es amparada por nuestro ordenamiento laboral vigente, por lo que fue declarada ilegal, y el sindicato teniendo pleno conocimiento de que su comunicación de huelga no tendría efecto alguno; sobreponiéndose a la regulación, decidieron de manera ilegal ejecutar dicha paralización; en ese sentido, es ilógico e irrazonable que por dicho actuar ilegal se le brinde una protección, causando un perjuicio al empleador, por lo que CENCOSUD no está obligada a pagar remuneraciones cuando no hay prestación efectiva de labores y era válido y razonable que los sancione por incurrir en una paralización injustificada, incumpliendo sus funciones, conforme a lo establecido en el artículo 9 del TUO del Decreto Legislativo N° 728 y en el numeral 15 del artículo 91 del Reglamento Interno de Trabajo de CENCOSUD y el inciso h) del artículo 25 de la LPCL; por lo que, fue de forma válida la suspensión sin goce de haber, que se les impuso a los trabajadores, por la ejecución de la paralización intempestiva, improcedente e ilegal que generó la no asistencia a laborar durante los días del 12 al 17 de mayo de 2018.

vi. La inspectora solicitó que se acredite el reintegro de la remuneración a los 375 trabajadores afiliados al sindicato; sin embargo, nunca existió una vulneración al ordenamiento legal, toda vez que la paralización intempestiva de las labores no puede ser considerado como inasistencia justificada debido a una huelga ilegal e ilegítima, ratificada por la Dirección General de Trabajo que declaró ilegal la huelga convocada y ejecutada indebidamente por el SUTRAGRUCEP; por lo que tomando en cuenta que la medida de requerimiento tiene un carácter unitario y que el administrado, al verificar que no se está respetando el principio de legalidad ni la debida motivación, tiene derecho a resistirse a la medida de requerimiento por ser violatorio del artículo 14 de la LGIT y numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT; no estando obligada a cumplir con la medida de requerimiento, no habiendo incurrido en la infracción a la labor inspectiva.

vii. En primer otrosí decimos del escrito de apelación, solicitó audiencia a fin de informar oralmente sus alegatos en el presente procedimiento.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 774-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 11 de mayo de 2022², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. La Autoridad administrativa de trabajo no puede abstenerse de ejercer su actividad fiscalizadora y la competencia sancionadora en el presente caso, salvo por mandato judicial expreso, situación que no ha sucedido en el presente caso; no obstante, la competencia establecida en la Ley N° 29497, no impide ni limita la acción de la Inspección del Trabajo ni el cumplimiento de sus finalidades reguladas en el artículo 3 de la LGIT; siendo una de ellas la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales, en el orden sociolaboral, ya se refiera al orden de común aplicación o a los regímenes especiales; ello, en concordancia con lo establecido en el artículo 1 de la LGIT.

ii. En atención a lo prescrito en el artículo 75 del TUO de la LPAG, no corresponde a la Autoridad inspectiva inhibirse, al no concurrir las condiciones señaladas en la citada norma, esto es, la necesidad objetiva de obtener un pronunciamiento judicial previo, toda vez que al ser los casos sometidos a la Inspección de Trabajo para una comprobación del cumplimiento o no de obligaciones sociolaborales establecidas por ley, no requiere un pronunciamiento previo del órgano jurisdiccional para determinar la responsabilidad de la inspeccionada.

iii. La Autoridad de primera instancia ha desarrollado ampliamente los fundamentos fácticos y jurídicos respecto de la infracción atribuida a la inspeccionada, de haber vulnerado el derecho a la libertad sindical del SUTRAGRUCEP, mediante actos antisindicales durante el desarrollo de la huelga de fecha 12 al 17 de mayo de 2018, consistente en la colocación de carteles intimidatorios y difusión de volantes y comunicados en las diferentes tiendas y centrales de la Cadena Wong, Metro y Centrales, advirtiendo a los trabajadores que además de

los descuentos de ley, se procedería a aplicar las sanciones disciplinarias que correspondan a quienes estaban ejerciendo su derecho a la huelga, con la expresión de la intención de adoptar medidas disciplinarias contra quienes se sumen a la huelga, buscando así, obstaculizar, presionar e intimidar a los trabajadores.

iv. En concordancia con lo determinado por la autoridad de primera instancia, se evidencia la existencia de acto de injerencia de la inspeccionada, en las decisiones internas de la organización sindical, afectando a la participación de los trabajadores sindicalizados en el acatamiento de la huelga adoptada; toda vez que, la inspeccionada afirma en el texto de los tres (3) carteles que la medida de huelga adoptada por el sindicato de ilegal, pues emitió y difundió dichos carteles durante los días de huelga, sin tener la certeza de tal ilegalidad de la huelga al momento de su difusión, pues la huelga había sido declarada improcedente pero no ilegal, mediante Resolución Directoral N° 0094-2018-MTPE/2/14, notificada el 10 de mayo de 2018; cuyo acto administrativo era susceptible de ser apelado por la organización sindical; por lo que recién fue notificado con las formalidades de dicho hecho que la huelga fue declarada ilegal el 17 de mayo de 2018, por la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo con la Resolución Directoral N° 0097-2018-MTPE/2/1.

v. Si bien, mediante el artículo 9 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, le reconoce al empleador facultades para aplicar sanciones o medidas disciplinarias, no obstante, la inspeccionada no se encontraba facultada para ejercer su poder disciplinario, ya que no se había producido ningún incumplimiento establecido en ninguna norma, toda vez que las sanciones realizadas carecían de base legal, en tanto las inasistencias materia de sanción se habían producido por los días en los que la huelga había sido declarada improcedente pero no ilegal, en tanto la inasistencia a laborar de los trabajadores comprendidos, los días del 12 al 17 de mayo de 2018, era ejerciendo su derecho a la libertad sindical y de huelga, conforme al artículo 72 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR.

vi. La inspeccionada tiene la carga de dar cumplimiento a lo ordenado en la medida inspectiva de requerimiento, caso contrario, su incumplimiento constituye infracción a la labor inspectiva, sancionable con multa, según lo dispuesto por el artículo 36 de la LGIT y el artículo 46 numeral 46.7 del RLGIT; indicación que se hizo en el presente caso, conforme se verifica de la medida inspectiva de requerimiento notificada por las Inspectoras comisionadas a la inspeccionada, pues a través de esta medida, le requirió que en el plazo de tres (3) días hábiles, acredite el cumplimiento de la obligación en materia de autos, consistente en el reintegro de las remuneraciones a los trabajadores señalados en el Anexo 2 de la medida de requerimiento, conforme a los días de suspensión impuesto a cada uno de ellos, plazo que venció el 23 de noviembre de 2018; sin embargo, la inspeccionada no cumplió el extremo requerido, incurriendo así en la infracción muy grave a la labor inspectiva prevista en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, en tanto la medida de requerimiento fue debidamente motivada y extendida conforme al principio de legalidad; siendo lo alegado por la inspeccionada carente de asidero.

1.6. Con fecha 3 de junio de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 774-2022-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-000742-2023-SUNAFIL/ILM, recibido el 3 de abril de 2024 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 imotivado 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"⁸.

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 CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A.

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que CENCOSUD RETAIL PERU S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 774-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, que confirmó la sanción impuesta de S/532,237.50, por la comisión de dos (02) infracciones MUY GRAVES en materia de relaciones laborales tipificadas en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT y una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 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 16 de mayo 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 CENCOSUD RETAIL PERU S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 3 de junio de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 774-2022-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

i. Señala que la Resolución de Intendencia inaplicó el principio de legalidad, tipificado en el numeral 1 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

ii. La Sunafil desconoció el criterio establecido por la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional, el cual concluyó que es válida la sanción disciplinaria impuesta a trabajadores que participaron en una paralización que fue irregular desde su origen.

iii. La Sunafil contravino el principio del ejercicio legítimo de poder (competencia), pues la procedencia de las sanciones disciplinarias solo puede ser calificadas en sede judicial.

iv. La Sunafil debe inhibirse de seguir conociendo el presente procedimiento, toda vez que, la materia objeto de la inspección viene siendo discutida en el Poder Judicial.

v. La Resolución de Intendencia inaplicó lo establecido en los literales b) y c) del artículo 73 de la LRCT, los literales a) y c) del artículo 65 del Reglamento de la LRCT y el artículo 81 de la LRCT.

vi. La Resolución de Intendencia inaplicó el principio de concurso de infracciones, tipificado en el numeral 6 del artículo 248 del TUO de la LPAG, pues pretende multar a CENCOSUD dos infracciones que parten de un mismo hecho.

vii. La Resolución de Intendencia inaplicó el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, y el principio de licitud regulado en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

viii. Solicita el uso de la palabra.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre el análisis de la tipicidad en el caso concreto

6.1 La impugnante alega una afectación al principio de tipicidad⁹, el cual se encuentra regulado en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, por consiguiente, corresponde en analizar previamente el tipo infractor imputado al caso concreto.

6.2 Al respecto, es importante recordar que "el mandato de tipificación que este principio conlleva, no sólo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes"¹⁰.

6.3 Por su parte, el Tribunal Constitucional ha determinado en el literal b) del fundamento jurídico 12 de la sentencia recaída en el expediente N° 01873-2009-AA/TC, lo siguiente respecto a ciertos principios del derecho penal que son tutelados también en sede administrativa:

"Principio de tipicidad, en mérito al cual, la descripción legal de una conducta específica aparece conectada a una sanción administrativa. Esta exigencia deriva de dos principios jurídicos específicos; el de libertad y el de seguridad jurídica. Conforme al primero, las conductas deben estar exactamente delimitadas, sin indeterminaciones, mientras que, en relación al segundo, los ciudadanos deben estar en condiciones de poder predecir, de manera suficiente y adecuada, las consecuencias de sus actos, por lo que no caben cláusulas generales o indeterminadas de infracción que permitan una actuación librada al "arbitrio" de la Administración, sino que ésta sea prudente y razonada (...)"

6.4 Conforme a dicho principio, sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

6.5 Cabe señalar que, para Alejandro Nieto, la tipificación exige satisfacción de dos requisitos: la taxatividad, en tanto que la norma sancionadora describa los elementos esenciales de la infracción sancionable y con precisión suficiente (entre las premisas repasadas, la principal); y la adecuada subsunción de los hechos imputados a lo previsto en la norma (actividad que está dada en la plasmación del comportamiento desplegado por el empleador en este caso, para menguar el daño económico resultante del ejercicio del derecho constitucional de huelga)¹¹. Respecto al segundo nivel, cuya materia es la que nos ocupa, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor, evidenciándose la función garantista que circunscribe el principio de tipicidad dentro del Procedimiento Administrativo Sancionador (en adelante, PAS).

6.6 En esa línea, el Tribunal Constitucional ha establecido, esta vez en el segundo párrafo del fundamento jurídico 5 de la sentencia recaída en el expediente N° 2192-2004-AA/TC, que "(...) el subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones

que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal".

6.7 En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión constriñe a la Administración Pública a que, desde el inicio de un Procedimiento Administrativo Sancionador, en la construcción de la imputación sea posible comprobar la correcta subsunción de una conducta del administrado con el hecho infractor tipificado como sancionable por el incumplimiento de la normativa sociolaboral.

Sobre los presuntos vicios de motivación en el Procedimiento Administrativo Sancionador

6.8 En relación al caso en concreto, se imputa dos conductas infractoras en relación al numeral 25.10 del artículo 25, referido a 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, 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).

6.9 Así, 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, incurrió en actos de atentan contra la libertad sindical vinculadas a prácticas antisindicales durante la huelga e imponiendo sanciones disciplinarias, a seiscientos cincuenta y ocho (658) trabajadores afiliados, configurándose en actos vulneratorios del derecho a la libertad sindical, los que constituyen en infracciones de naturaleza insubsanable, tipificadas en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, tal y como los inspectores comisionados lo han precisado en los numerales 4.15 y 4.16 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción.

6.10 Ahora bien, en el numeral 4.15 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción, se dejó constancia que la huelga indefinida inicio el 12 de mayo y finalizó el 17 del mismo mes, y la impugnante pegó comunicados en diferentes tiendas y centrales de la cadena WONG, Metro y centrales, así como difundió volantes, donde señala a los trabajadores que además de los descuentos de ley, se procederían a aplicar sanciones disciplinarias a quienes estaban ejerciendo su derecho a la huelga. Tal como se consignó en el Acta de Infracción:

CARTEL N°1

"¿QUÉ SIGNIFICA QUE LA HUELGO ES ILEGAL?"

Descuento del sueldo, pago de variable, riesgo caja, riesgo cargo y movilidad.

Descuento proporcional al momento del calculo de los beneficios sociales como gratificaciones de julio, CTS, etc.

Aplicación de las sanciones disciplinarias que correspondan."

CARTEL N°2

"Lima, mayo 2018

Sirva la presente para informarle, que la huelga que usted viene acatando desde el 12 de mayo, es ilegal.

Debido a ello, se le viene aplicando las siguientes consecuencias:

1.-Descuento de sueldo, por cada día no asistido.

2.-Descuento de pago de variable, riesgo de caja, riesgo de cargo y movilidad.

3.-Descuentos proporcionales al momento del cálculo de los beneficios sociales como gratificaciones de julio, CTS, etc-

4.- Aplicación de las sanciones disciplinarias que corresponden.

Le recordamos que la huelga es ilegal y mientras dure dicha medida, no corresponde restablecer la negociación colectiva. Razón por la cual le recordamos que debe presentarse a laborar al día siguiente de recibida la presente.

Atentamente,

Cencosud Retail Perú S.A."

CARTEL N°3

"¿QUÉ SIGNIFICA QUE LA HUELGA ES ILEGAL?"

La huelga de ilegal que viene acatando un grupo de dirigentes y afiliados desde el sábado 12 de mayo, trae consecuencias para los trabajadores que la acaten, ello podemos resumirlo en los siguientes puntos legales:

Descuento del sueldo, pago de variable, riesgo caja, riesgo cargo y movilidad.

Descuento proporcional al momento del cálculo de los beneficios sociales como gratificaciones de julio, CTS, etc.

Aplicación de las sanciones disciplinarias que correspondan.

Recordamos que la situación de ilegalidad no cambiará en el transcurso de los días, a pesar de las aplicaciones que puedan presentar la Junta directiva. La es seguirá siendo ilegal.

Queremos mantenerlos informados, tal como lo hicimos en febrero pasado, de manera transparente, llamamos a nuestros colaboradores, a evaluar adecuadamente lo antes mencionado y asistan a laborar, a fin de evitar que aumenten las consecuencias negativas como consecuencia de lo expuesto.”

6.11 Estas manifestaciones por parte de la impugnante constituyen prácticas antisindicales, que buscaron obstaculizar el ejercicio de su derecho fundamental a la huelga, y al mismo tiempo, presionar e intimidar a los trabajadores, bajo la amenaza de descuentos y sanciones disciplinarias.

6.12 Por otra parte, en el numeral 4.16 de los Hechos Constataados del Acta de Infracción, el inspector comisionado dejó constancia que, los trabajadores huelguistas del Sindicato Único de Trabajadores del Grupo Cencosud Perú – SUTRAGRUCPE, no asistieron a laborar del 12 al 17 de mayo de 2018, y mediante Resolución Directoral General N°0094-2018-MTPE/2/14 de fecha 9 de mayo de 2018, se declaró improcedente dicha huelga, interponiéndose recurso de reconsideración contra dicha resolución, y mediante la Resolución Directoral General N°0097-2018-MTPE/2/14 notificada el 17 de mayo de 2018, dicha huelga fue declarada ilegal.

6.13 Sin embargo, la impugnante impuso sendas sanciones disciplinarias de suspensión sin goce de haber a 375 trabajadores afiliados al sindicato, que participaron en la huelga, lo que se verifica con las cartas de fechas 29 y 30 de mayo, y 01, 06, 09, 15 y 21 de junio de 2018. En dichas cartas la impugnante manifestó lo siguiente:

CARTA NOTARIAL CARTA DE SUSPENSIÓN

*“(…) la empresa ha decidido sancionarlos con una suspensión de ... sin goce de remuneraciones... **toda vez que usted acató la huelga durante los días 12, 13, 14, 15 y 16 de mayo del presente año, a pesar de que la misma fue declarada IMPROCEDENTE mediante la Resolución Directoral General N° 0094-2018-MTPE/2/14, de fecha 9 de mayo del 2018, confirmándose su ILEGALIDAD mediante Resolución Directoral General N° 0103-2018-MTPE/2/14 (...)***

*(...) **habiéndose verificado la comisión de una falta laboral por la causal de inasistencia injustificada a su centro de trabajo y con ello el evidente incumplimiento de sus obligaciones y funciones como trabajador (...)**”.* (énfasis añadido)

6.14 Conforme a los actuados, se advierte que la impugnante, haciendo uso del poder de dirección, acusó a los trabajadores de haber cometido falta laboral por acatar la huelga, imponiéndoles una sanción disciplinaria de suspensión de 1 hasta 7 días sin goce de haberes. El personal inspectivo calificó a estos actos como infracciones subsumibles en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, por afectar el ejercicio de la libertad sindical.

6.15 A criterio de este Tribunal, corresponde aclarar que si bien la afectación del derecho a la huelga podría ser considerado como un supuesto de lesión de la libertad sindical (en la medida en que este derecho es la base jurídica y generatriz de todos los derechos colectivos laborales y su referencia en el tipo del numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT comprende supuestos en los que el concepto de “libertad sindical” alude a su dimensión compleja), el mismo cuerpo normativo ha regulado, de manera expresa, un tipo sancionador aplicable para cuando se adviertan lesiones al derecho de huelga. En efecto, ciertas afectaciones que se podrían producir en contra del ejercicio de este derecho deben subsumirse a través del numeral 25.9 del artículo 25 de dicho cuerpo normativo, conforme se advierte claramente de lo dispuesto por el reglamentador en la premisa inicial de este tipo:

“Artículo 25.- Infracciones muy graves en materia de relaciones laborales Son infracciones muy graves los siguientes incumplimientos:

(...)

25.9 La realización de actos que impidan el libre ejercicio del derecho de huelga, como la sustitución de trabajadores en huelga, bajo contratación directa a través de contratos indeterminados o sujetos a modalidad, o bajo contratación indirecta, a través de intermediación laboral o contratación y subcontratación de obras o servicios, y el retiro

de bienes de la empresa sin autorización de la Autoridad Administrativa de Trabajo” (énfasis añadido).

6.16 En este caso, se aprecia que la misma tipificación de diversos incumplimientos sociolaborales como infracciones sancionables por la inspección del trabajo, consta o comprende un tenor “ejemplificativo” a fin de que el intérprete de la misma (inspector, autoridad sancionadora y, eventualmente, el Poder Judicial, en el marco de un proceso contencioso¹²), a partir de los supuestos y parámetros expresamente recogidos, pueda concluir que otros supuestos análogos califican como infracciones. Este tipo de técnica de tipificación¹³ ha sido acogida por el RLGIT en algunos casos, como por ejemplo en aquellas infracciones previstas en el numeral 25.9.

6.17 De esta forma, cualquier tipo de afectación del derecho a la huelga es subsumible como una infracción muy grave bajo el numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT, siendo este tipo propio y específico frente a todos aquellos incumplimientos que se pudieran producir en contra de este derecho. Por ende, a criterio de este Tribunal, en este caso las conductas descritas como prácticas antisindicales, debido a la imposición de sanciones disciplinarias a los huelguistas y por colocar comunicados y/o carteles advirtiendo la imposición de estas medidas por continuar con la huelga, estarían subsumidas en el tipo infractor contenido en el numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT.

6.18 De acuerdo con ello, es responsabilidad de la autoridad administrativa efectuar un correcto análisis y sustentar adecuadamente, como la inspeccionada ha incurrido en la infracción en materia de relaciones laborales, demostrando de manera fehaciente e indubitable la conducta imputada al investigado; por lo cual, al no evidenciarse dicho análisis, se ha lesionado el principio de tipicidad y debida motivación de las resoluciones administrativas.

6.19 En consecuencia, este Tribunal observa que la conducta de la administración con relación a la constatación de los hechos se ha realizado actuando contrario a la ley y de manera incorrecta. En tal sentido, se aprecia que el Acta de Infracción, el Informe Final, la Resolución de Sub Intendencia y Resolución de Intendencia, no han sustentado de forma correcta su conclusión, referente a la determinación de la responsabilidad del administrado y determinación de las conductas infractoras advertidas, con su respectiva sanción.

6.20 Del mismo modo, se advierte que de la revisión de la infracción al numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, el inspector comisionado emitió una medida de requerimiento de fecha 19 de noviembre de 2018, medida que se encuentra relacionada con los tipos infractores impuestos, que ordenaba cumplir en el plazo máximo de tres (03) días hábiles, lo siguiente:

“1. El sujeto inspeccionado deberá acreditar el reintegro de las remuneraciones a los 375 trabajadores afiliados al **Sindicato Único de Trabajadores del Grupo CENCOSUD PERÚ-SUTRAGRUCPE** señalados en el anexo 2, que forma parte del presente requerimiento, conforme a los días de suspensión impuesto a cada uno de ellos y descrito en el Anexo referido, lo que se acreditará con la liquidación de las remuneraciones descontadas y las transferencias bancarias a la cuenta de haberes de cada uno de los trabajadores afectados”.

6.21 En este punto, cabe invocar, lo dispuesto en el precedente administrativo de observancia obligatoria, contenida en la Resolución de Sala Plena N° 009-2023-SUNAFIL/TFL, publicado el 11 de junio de 2022 en el diario oficial El Peruano, referida a los elementos de la medida de requerimiento se dispuso:

“6.26 La medida inspectiva de requerimiento, al ser una “orden dispuesta por la inspección de trabajo para el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo”¹⁴, debe contener un mandato claro y su entendimiento debe regirse por la razonabilidad, el deber de colaboración y la buena fe procedimental. En ese sentido, la medida de requerimiento debe cumplir con expresar el ámbito subjetivo y objetivo, siendo estos extremos suficientes para producir el resultado esperado por la medida: la rectificación de una situación antijurídica.

a) *Ámbito subjetivo:* En primer lugar, debe individualizar a los trabajadores afectados por el incumplimiento reprochado al sujeto inspeccionado;

b) *Ámbito objetivo:* En segundo lugar, a) debe identificar la afectación resultante de un comportamiento imputable al empleador —como ocurre en el caso de autos, al describirse el número de horas en sobretiempo laboradas, así como su incumplimiento en el pago— y, b) establecer cómo es que debe cumplirse dicha medida, es decir, qué acciones debe ejecutar el inspeccionado a fin de revertir la conducta reprochada. En ese sentido, el ámbito objetivo de la medida de requerimiento

no se agota con la mención de la normativa legal vigente afectada o inobservada por el sujeto inspeccionado, sino que incluye el mandato de su cumplimiento, en la forma y modo esperados. (...).

6.22 De igual forma, resulta adecuado considerar el precedente administrativo de observancia obligatoria contenido en la Resolución de Sala Plena N° 002-2022-SUNAFIL/TFL, publicada el 06 de mayo de 2022, que indica los siguientes aspectos:

“**6.8** Así, los expedientes sancionadores que se tramitan en el Sistema de Inspección del Trabajo no son, sin embargo, unos que permitan distinguir imputaciones que solamente contengan casos “muy graves”, “graves” o bien “leves”, siendo habitual que en los casos sometidos a este Tribunal se encuentren imputaciones que contemplen infracciones calificadas normativamente como “muy graves” y alguna o algunas más de distinto grado. Ante este tipo de plataformas impugnatorias, el Tribunal de Fiscalización Laboral se encuentra obligado a distinguir lo que es materia de su estricta competencia de aquello que no lo es, conforme con la normativa glosada.

6.9 En ciertos casos —como el que es objeto de la presente resolución— el recurso de revisión propone el análisis de infracciones a la labor inspectiva consistentes en el incumplimiento de la medida de requerimiento contenidas en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT¹⁰, pero las materias objeto de la medida de requerimiento son calificadas por la normativa como faltas “graves” o “leves”, lo que deposita a tales causas fuera de la competencia material de este Tribunal.

6.10 De esta forma, la evaluación de los recursos de revisión interpuestos contra sanciones administrativas por inexecución de medidas de requerimiento deberá circunscribirse a un análisis estrictamente referido a la **proporcionalidad, razonabilidad y legalidad de tales medidas**, sin invadir una competencia administrativa vedada, como son las infracciones calificadas como graves y leves, que en expedientes como el presente, han adquirido firmeza con la expedición (y notificación) de la resolución de segunda instancia” (énfasis añadido).

6.23 Siendo esto así, se observa que, lo que se ordenó en la medida inspectiva de requerimiento es que se corrija las conductas advertidas de la impugnante, identificando correctamente la cantidad de trabajadores afectados y el modo y forma en que debe ser cumplido; sin embargo, no se observa cumplido el examen de proporcionalidad y razonabilidad de tal medida en relación al plazo otorgado, puesto que al ser trescientos setenta y cinco (375) los trabajadores afectados, resulta desproporcional el exigir el cumplimiento de dicho pago en solo tres días hábiles, aspecto que tampoco ha sido analizado por las instancias de mérito. Por lo tanto, a fin de verificar correctamente la emisión de la medida inspectiva de requerimiento, la Sub Intendencia de Resolución deberá considerar lo expuesto en las resoluciones los requisitos establecidos en la Resolución de Sala Plena N° 002-2022-SUNAFIL/TFL y en la Resolución de Sala Plena N° 009-2023-SUNAFIL/TFL.

6.24 Resulta imperativo enfatizar que las instancias del sistema responsables de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador deben garantizar el respeto por los principios del procedimiento administrativo -entre los cuales se encuentran los principios, de Debido Procedimiento y Verdad Material¹⁵, y -de esta forma- que la motivación comprenda todas las alegaciones de los administrados, analizando sus fundamentos de hecho y de derecho; así como sustentando adecuadamente la aplicación, interpretación o integración normativa que corresponda a la absolución de cada una de las alegaciones planteadas, conforme a los precedentes o jurisprudencia constitucionalmente establecidos. Del mismo modo, la conducta de la Administración debe ser objetiva y clara en cuanto a la determinación de los hechos.

6.25 Respecto de la forma específica del vicio del acto administrativo identificado, debe precisarse que el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia no solo ha identificado sino ratificado el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la debida motivación de las resoluciones, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00728-2008-PHC/TC, precisa:

“**7.** El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso. Sin embargo, no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido

constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales.

Así, en el Exp. N° 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N° 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:

a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.

b) Falta de motivación interna del razonamiento. La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.

c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica Dworin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. La motivación se presenta en este caso como una garantía para validar las premisas de las que parte el Juez o Tribunal en sus decisiones. Si un Juez, al fundamentar su decisión: 1) ha establecido la existencia de un daño; 2) luego, ha llegado a la conclusión de que el daño ha sido causado por “X”, pero no ha dado razones sobre la vinculación del hecho con la participación de “X” en tal supuesto, entonces estaremos ante una carencia de justificación de la premisa fáctica y, en consecuencia, la aparente corrección formal del razonamiento y de la decisión podrán ser enjuiciadas por el juez [constitucional] por una deficiencia en la justificación externa del razonamiento del juez.

Hay que precisar, en este punto y en línea de principio, que el hábeas corpus no puede reemplazar la actuación del juez ordinario en la valoración de los medios de prueba, actividad que le corresponde de modo exclusivo a éste, sino de controlar el razonamiento o la carencia de argumentos constitucionales; bien para respaldar el valor probatorio que se le confiere a determinados hechos; bien tratándose de problemas de interpretación, para respaldar las razones jurídicas que sustentan determinada comprensión del derecho aplicable al caso. Si el control de la motivación interna permite identificar la falta de corrección lógica en la argumentación del juez, el control en la justificación de las premisas posibilita identificar las razones que sustentan las premisas en las que ha basado su argumento. El control de la justificación externa del razonamiento resulta fundamental para apreciar la justicia y razonabilidad de la decisión judicial en el Estado democrático, porque obliga al juez a ser exhaustivo en la fundamentación de su decisión y a no dejarse persuadir por la simple lógica formal.

d) La motivación insuficiente. Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la “insuficiencia” de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo.

e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengan planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su

control. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva). Y es que, partiendo de una concepción democratizadora del proceso como la que se expresa en nuestro texto fundamental (artículo 139°, incisos 3 y 5), resulta un imperativo constitucional que los justiciables obtengan de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente de las pretensiones efectuadas; pues precisamente el principio de congruencia procesal exige que el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas.

f) *Motivaciones calificadas.- Conforme lo ha destacado este Tribunal, resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la demanda, o cuando, como producto de la decisión jurisdiccional, se afectan derechos fundamentales como el de la libertad. En estos casos, la motivación de la sentencia opera como un doble mandato, referido tanto al propio derecho a la justificación de la decisión como también al derecho que está siendo objeto de restricción por parte del Juez o Tribunal” (énfasis agregado).*

6.26 En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento y principio de tipicidad, la cual se configura ya que la Autoridad Inspectiva, la Autoridad Instructora, la Sub Intendencia e Intendencia, si bien dan la apariencia de motivación al existir citas normativas y mencionar la solicitud del administrado, no han expuesto correctamente las razones para justificar el tipo legal ocurrido en el caso en concreto al determinar la configuración de las infracciones muy graves tipificadas en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT, careciendo su decisión de una adecuada motivación en relación a la subsunción de la conducta en el tipo legal correcto. Asimismo, no ha evaluado adecuadamente la sanción impuesta en relación a la infracción muy grave tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, puesto que, no se ha realizado el examen de razonabilidad y proporcionalidad del plazo impuesto en la medida de requerimiento.

6.27 Cabe precisar que, realizado el análisis de conservación del acto conforme al artículo 14 del TUO de la LPAG, el vicio resulta trascendente y no comprendido en las causales taxativamente consideradas en el precitado artículo por no tratarse de una motivación insuficiente o parcial sino una aparente. Por ello, conforme al numeral 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG, el acto deviene en nulo.

“Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

(...)

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14” (énfasis agregado).

6.28 Por tanto, resulta imposible convalidar las actuaciones tanto de la Intendencia de Lima Metropolitana, como de la Sub Intendencia de Resolución y del propio Inspector, las cuales debieron evaluar de manera adecuada los hechos que motivaron el presente procedimiento sancionador y advertir los errores incurridos en el acto de infracción. Debe recordarse que recae en la Administración el deber de acreditar fehacientemente cada conducta antijurídica en el imputado, luego de un procedimiento llevado a cabo con las garantías constitucionalmente reconocidas y reseñadas líneas arriba.

6.29 Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Sub Intendencia N° 888-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1 y confirmada por la Resolución de Intendencia N° 774-2022-SUNAFIL/ILM en vicio de nulidad y se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el numeral 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG, dada la existencia de un vicio en el acto administrativo constituido por la motivación aparente.

Sobre la potestad del Tribunal para declarar la nulidad de los actos emitidos por las autoridades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo

6.30 El artículo 15 de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. En ese sentido, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema”. Precisa, además, que

se sustenta en la “inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal”.

6.31 En este expediente se han identificado vicios al debido procedimiento de la impugnante, al momento de motivar sobre las presuntas infracciones cometidas por la impugnante, que acarreo la imposición de una multa por las infracciones al numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT y el numeral 46.7 del artículo 46 del mismo cuerpo normativo.

6.32 En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia N° 888-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 20 de setiembre de 2019, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo y el principio de tipicidad, de conformidad con el numeral 1 del artículo 12 y el numeral 1 del artículo 13 del TUO de la LPAG; tal resolución carece de efectos y, en consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento, al haberse vulnerado los principios de debido procedimiento y motivación.

6.33 Conforme a lo anterior, se deberá retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio inicial; esto es, al momento de emisión de la Resolución de Sub Intendencia respectiva, a efectos que dicha instancia emita una nueva decisión considerando los argumentos contenidos en la presente Resolución, conforme a lo prescrito en el numeral 1 del artículo 12 del TUO de la LPAG.

6.34 En consecuencia, se remite la presente Resolución al Intendente respectivo y a la Gerencia General de SUNAFIL, a efectos que -de ser el caso- procedan conforme a sus competencias, en el marco del ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración regulada en el Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos y conforme al Título V del TUO de la LPAG.

6.35 Finalmente, por las consideraciones antes dichas, no corresponde pronunciarse sobre los otros alegatos planteados en el recurso de revisión.

VII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

7.1. 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, y 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.

7.2. En tal sentido, atendiendo a los supuestos de tipificación del numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT, vinculados con aquellos actos que afectarían el derecho de huelga, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos 6.15, 6.16 y 6.17 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 del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **CENCOSUD RETAIL PERU S.A.** y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 888-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 20 de setiembre de 2019, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 3437-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio, esto es, a la emisión de la Resolución de Sub

Intendencia N° 888-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 20 de setiembre de 2019, a fin de que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento, considerando los alcances señalados en la presente resolución.

TERCERO.- ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios establecidos en los fundamentos **6.15, 6.16 y 6.17** 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.

CUARTO.- 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.

QUINTO.- Notificar la presente resolución a **CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A.**, y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

SEXTO.- Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana, y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin de que, de considerarlo conveniente, procedan conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.34 de la presente resolución.

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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Vocal Titular

Vocal ponente: MANUEL DE LAMA

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

² Notificada a la impugnante el 13 de mayo de 2022, véase folio 127 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 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 Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

⁹ TUO de la LPAG, Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa:

"La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales
(...)"

4. Tipicidad. - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras".

¹⁰ Morón Urbina, J. (2019). "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General." Lima: Gaceta Jurídica Editores. 14^{va} ed. Tomo II, p. 421.

¹¹ Nieto García, A. (2017). Derecho Administrativo Sancionador. Primera reimpression. Madrid: Tecnos, p. 269.

¹² Al respecto, cabe indicar que por ejemplo la Corte Suprema, mediante la Casación N° 3480-2014-Lima, refiriéndose a la infracción prevista en el numeral 25.9 del artículo 25 del RLGIT, ha interpretado, creemos acertadamente, lo siguiente: "Décimo Primero: Que, la infracción relacionada con la realización de actos que impidan el libre ejercicio del derecho de huelga, comprende también el caso en que el empleador efectuó movilizaciones internas de su propio personal para ejecutar las labores de los trabajadores en huelga, **y en general, cualquier otro comportamiento del mismo que esté destinado a restarle efectividad a cualquier medida de acción iniciado por los trabajadores en huelga**" (énfasis nuestro).

¹³ A este tipo de regulación de infracciones administrativas, la doctrina las ha denominado como "cláusulas de interpretación analógica", y han sido consideradas como válidas por el Tribunal Constitucional (Cfr. sentencia recaída en el Expediente N.º 010-2002-AI/TC). Para una revisión más detallada del tema puede leerse: Espinoza, Frank. La infracción administrativa laboral. Tesis de Maestría de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Lima, PUCP (Escuela de Posgrado), Lima, 2013, pp. 61 y ss.

¹⁴ RLGIT, Numeral 20.3 del artículo 20.

¹⁵ **Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

"(...)"

1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso 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.

(...)"

1.11. Principio de verdad material. -

En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas. En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público."